

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO



TESIS DOCTORAL

**La aportación del urbanismo al principio de suficiencia
financiera municipal**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Jesús Granda García

DIRECTORES

Julio V. González García

Rosa Galán Sánchez

Madrid, 2018



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

TESIS DOCTORAL

**LA APORTACIÓN DEL URBANISMO AL PRINCIPIO
DE SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL**

DIRECTORES

**DR. JULIO V. GONZÁLEZ GARCÍA
DRA. ROSA GALÁN SÁNCHEZ**

Autor: JESÚS GRANDA GARCÍA

Año 2017

A mis padres.

A mis nietos, Marcos y Elvira.

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi más profunda gratitud a mis directores de tesis, profesores Julio González García y Rosa Galán Sánchez, por sus acertados consejos y sugerencias y por su inmensa comprensión y ayuda en la realización de la tesis doctoral.

También quiero expresar mi agradecimiento a mis hijas Marta y Carolina.

La ilusión diaria de ver por la noche por teleconferencia con Londres a mi hija Marta y mis nietecitos Marcos y Elvira, ha sido un apoyo espiritual importante en esta carrera de fondo que comencé hace cinco años y en la que siempre me he sentido arropado con el afecto de mis directores de tesis.

A mi hija Carolina porque siempre está pendiente de mi salud y dispuesta a echarme una mano con la informática.

A la Dra. María Jesús del Yerro Álvarez, por haberme dado ánimos cuando más lo necesitaba.

A María y Marisol, del Departamento de Derecho Administrativo y al personal de la Biblioteca de la Facultad, a quienes agradezco sinceramente su amabilidad y buena disposición para allanarme el camino en la difícil tarea de llevar a buen puerto el trabajo doctoral.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	25
OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y FUENTES	27
RESUMEN	33
ABSTRAT	39
INTRODUCCIÓN	45
PRIMERA PARTE: LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD TERRITORIAL Y DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL, GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS, SANITARIA Y FISCAL	49
CAPÍTULO I.- URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA: EL PROCESO LEGISLATIVO DEL SIGLO XIX QUE CONFIGURA UNA PROPIEDAD TERRITORIAL PLENA, LIBRE, INDIVIDUAL Y SEGURA Y SU LIMITACIÓN POR CAUSA DE INTERÉS GENERAL	51
1.-Introducción	51
2.- El Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 de Abolición del Régimen Señorial como antecedente necesario para la clarificación del derecho de propiedad territorial y para la unificación constitucional del Régimen Jurisdiccional, Municipal y Fiscal de la Nación	58
<i>2.1 Introducción al régimen señorial</i>	59
<i>2.2 Origen y diferenciación de señoríos</i>	61
<i>2.3 La distinción de señoríos Jurisdiccionales y territoriales en el Decreto de las Cortes de Cádiz del 6 de agosto de 1811</i>	69

2.4 Las consecuencias del proceso abolicionista para el derecho de propiedad y para la organización del Estado.....	74
3.- Derecho de propiedad y expropiación forzosa en el Constitucionalismo del siglo XIX:	77
3.1 Introducción	77
3.2 Principios del constitucionalismo decimonónico sobre la propiedad privada y la expropiación forzosa	78
4.- La legislación del siglo XIX sobre la expropiación forzosa: Su importancia en las primeras leyes urbanísticas	81
5.- Los procesos legislativos clarificadores del derecho de propiedad inmobiliaria: Legislación sobre cerramiento de fincas, redención de censos, desvinculación de mayorazgos y desamortización de bienes eclesiásticos y corporativos.....	85
5.1 Decreto sobre cerramiento de fincas rústicas	85
5.2 Redención de censos enfitéuticos	90
5.3 Desvinculación de mayorazgos.....	93
5.4 Desamortización de bienes eclesiásticos y corporativos su importancia en el desarrollo de las actuaciones urbanísticas	97
6.- Seguridad y publicidad en el tráfico inmobiliario: La creación del Registro de la Propiedad en la Ley Hipotecaria de 6 febrero de 1861.....	103
6.1 La necesidad del Registro de la Propiedad	103
6.2 Registro de la Propiedad y legislación urbanística.....	108
7.- La propiedad inmobiliaria en el Código Civil	112
7.1 El proceso de codificación de las leyes civiles.....	112

7.2 <i>La propiedad en general y la propiedad inmobiliaria en el Código Civil.....</i>	114
CAPÍTULO II.- URBANISMO Y SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL, GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS, SANITARIA Y FISCAL: LAS APORTACIONES DE ESTA LEGISLACIÓN A LA CUESTIÓN COMPETENCIAL Y AL ESTABLECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA	121
1.-Introducción.....	121
2.- El urbanismo en el contexto de la Legislación Municipal, General de Obras Públicas y de Sanidad: La aportación de esta legislación a la delimitación competencial, a la configuración de las formas de ejecución y contratación de la obra de urbanización, y al establecimiento de criterios sanitarios en los proyectos urbanísticos.....	126
2.1 <i>Configuración de la normativa urbanística: La evolución de las normas sobre Policía Urbana contenidas en las históricas ordenanzas municipales hasta la necesaria unificación por la legislación estatal</i>	126
2.2 <i>La legislación sobre ayuntamientos: La delimitación de las competencias municipales en materia urbanística.....</i>	131
2.3 <i>Las leyes del siglo XIX sobre obras públicas: Su aportación a las formas de ejecución y adjudicación de la obra urbanizadora.....</i>	138
2.4 <i>La obligada inclusión de la legislación sanitaria en las ordenanzas municipales de construcción.....</i>	146
3.- Urbanismo y sistema fiscal: La importancia de la reforma fiscal de Mon y Santillán de 23 de mayo de 1945 en la financiación de la obra pública urbanizadora.....	148
3.1 <i>La importancia de la reforma en la unificación de un sistema fiscal nacional y en la sistematización moderna de los impuestos.</i>	148

3.2 La creación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Cultivo y Ganadería como antecedente de la Contribución Territorial Urbana, impuesto financiador de las obras de ensanche de poblaciones.....	153
4.- La creación del Catastro Inmobiliario como fuente de información territorial e instrumento de gestión tributaria.....	154
4.1 Introducción.....	154
4.2 El Catastro de Ensenada.....	156
4.3 Los antecedentes del Catastro Parcelario en España.....	160
4.4 El Catastro Parcelario.....	165
CAPITULO III.- LA GESTION PÚBLICA Y PRIVADA DEL PRIMER URBANISMO DE ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR: LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS HERRAMIENTAS PROPORCIONADAS POR LA LEGISLACION DE OBRAS PÚBLICAS Y POR EL SISTEMA FISCAL, SU PERMANENCIA HASTA LA CODIFICACION URBANISTICA.....	171
1.-Introducción	171
2.- La gestión y financiación pública del urbanismo en la primera legislación de Ensanche de Poblaciones a través de la Contribución Territorial Urbana: Su evolución hacia una financiación compartida con los propietarios.....	174
2.1 Gestión urbanística del ensanche.....	174
2.2 La financiación mediante la Contribución Territorial Urbana.	178
3.- Gestión y financiación privada del urbanismo: El urbanismo concesional en la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, beneficios de expropiación de las zonas laterales y los incentivos fiscales a la edificación.....	181
4.- La incorporación de la Legislación de Ensanche y Reforma Interior a la Legislación de Régimen Local.....	184

4.1 La incorporación al Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.....	184
---	-----

4.2.- La incorporación al Texto Articulado y Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955.....	189
---	-----

CAPÍTULO IV.- LA CODIFICACIÓN URBANÍSTICA: LA PREVALENCIA DE LA GESTION PRIVADA Y EL ESTABLECIMIENTO DE CESIONES OBLIGATORIAS Y GRATUITAS A FAVOR DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SUELO URBANIZADO PARA FORMAR PARTE DE LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO. LA CREACIÓN DE UNA FISCALIDAD URBANÍSTICA INCENTIVADORA.....	193
---	------------

1.- Introducción.....	193
-----------------------	-----

2.- El urbanismo y las primeras limitaciones al derecho de la propiedad del suelo: la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 como precedente de algunos aspectos de la codificación.....	198
--	-----

3.- La codificación urbanística: Principios inspiradores de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956: Preferencia de la gestión privada.....	200
--	-----

4.- La marginación de Ley del Suelo de 1956 por la Administración Urbanística.....	203
--	-----

4.1 La marginación de Ley del Suelo de 1956 por la Administración Urbanística (I, en general)	203
---	-----

4.2 La marginación de la Ley del Suelo de 12 mayo de 1956 por la Administración Urbanística (II, Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR).	205
--	-----

4.3. La marginación de la Ley del Suelo de 12 mayo de 1956 por la Administración Urbanística (III, el Urbanismo Concertado).	209
---	-----

5.- El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976: La imposición de cesiones gratuitas a los municipios de suelo urbanizado como medio de recuperar para la sociedad parte de las plusvalías urbanísticas y la	
---	--

posibilidad de mejorar las cargas urbanísticas en el suelo urbanizable no programado a través de los Programas de Actuación Urbanística 213

6.- La fiscalidad municipal incentivadora en la legislación urbanística de 1956 y 1976..... 216

CAPÍTULO V.- URBANISMO Y HACIENDA MUNICIPAL: LA EVOLUCION DESDE UNA HACIENDA PATRIMONIALISTA Y SUBVENCIONADA A UNA HACIENDA MUNICIPAL BASADA EN LA RIQUEZA URBANA. LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA HACIENDA MUNICIPAL..... 219

1.-Introducción..... 219

2.- La hacienda municipal en el antiguo régimen: La Contaduría General de Propios y Arbitrios 223

3.- Los Preceptos Constitucionales y Principios Generales de la tributación municipal desde la Constitución de 1812 hasta la transición democrática (ley de bases de 1975) 228

3.1 *Los preceptos Constitucionales*..... 228

3.2 *Principios inspiradores de la hacienda municipal del siglo XIX y primera mitad del XX*..... 230

3.3 *El desarrollo legislativo de la hacienda municipal en el siglo XIX: La aplicación de los principios de subsidiaridad, beneficio y tributación jerarquizada* 232

3.4.- *El mantenimiento de los principios de Subsidiariedad, Beneficio y Tributación Jerarquizada en la legislación de Haciendas Locales del siglo XX, hasta la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975*.....234

3.4.1 El mantenimiento de los principios en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.....235

3.4.2 En el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955.....238

4.- La Hacienda Municipal del Estado democrático: La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 y su desarrollo normativo.....	244
---	-----

SEGUNDA PARTE: LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1978: SU DESARROLLO NORMATIVO Y LA ESPECIAL RELEVANCIA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN LOS INGRESOS MUNICIPALES.....	251
---	-----

CAPÍTULO VI. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA, SUFICIENCIA FINANCIERA Y EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO DE LOS MUNICIPIOS. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN.....	253
---	-----

1.- Introducción	253
------------------------	-----

2.- Los principios Constitucionales de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal: Concepto, delimitación y garantías de su aplicación.....	258
---	-----

2.1 <i>Introducción: Los principios constitucionales de la Administración Pública</i>	258
---	-----

2.2 <i>Los principios Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal en la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978: La indefinición y parquedad de su regulación constitucional, su necesaria interrelación y su delimitación por la Doctrina y por el Tribunal Constitucional</i>	261
---	-----

2.2.1 <i>La Regulación de estos principios en el Texto Constitucional</i>	262
---	-----

2.2.2 <i>Su delimitación por la Doctrina y por la Jurisprudencia del tribunal Constitucional</i>	263
--	-----

a) <i>La delimitación del Principio de Autonomía</i>	265
--	-----

b) <i>La delimitación del Principio de Suficiencia Financiera.</i>	270
--	-----

c) <i>El principio de Suficiencia Financiera como función política y equilibrio económico del Estado</i>	271
--	-----

d) <i>El principio de Suficiencia Financiera y su dependencia de las disponibilidades presupuestarias del Estado</i>	273
e) <i>Solidaridad y equilibrio territorial</i>	274
f) <i>Control de la Arbitrariedad</i>	275
3.- La autonomía municipal en vertiente competencial o del gasto: Principios generales para determinar las competencias y servicios municipales	277
3.1 Introducción: Pueblos, ciudades, grandes ciudades: La complejidad del Régimen Local. Una legislación uniforme para una gran variedad de municipios	277
3.2 El carácter bifronte de las competencias legislativas en materia de Régimen Local: Estado, legislación básica y Comunidades Autónomas, legislación de desarrollo	284
3.3 Los criterios de la Ley de Bases de Régimen Local para determinar las competencias y servicios municipales	290
4.- La autonomía municipal en la vertiente de los ingresos: El mandato concreto de la Constitución para dar cumplimiento al Principio de Suficiencia Financiera Municipal	299
4.1 Medios suficientes proporcionales diversificados y evolutivos	299
4.2 Corresponsabilidad del Estado y Comunidades Autónomas	301
4.3 Reserva de ley tributaria: La participación de los ayuntamientos en las leyes que les afectan a través de la Comisión Nacional de Administración Local	304
5.- La protección de los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera de los municipios	307
5.1 La defensa de la autonomía local: La Ley Orgánica 7/1999, sobre conflictos en defensa de la autonomía local	307

5.2.- La Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.....	310
--	-----

6.- La necesidad de incorporar en la Administración Municipal el Principio de Estabilidad Presupuestaria: La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

313

6.1 La crisis económica y la necesaria incorporación a la Constitución del principio de Estabilidad Presupuestaria de las Administraciones Públicas impuesto a España por la Unión Económica y Monetaria de Europa	313
--	-----

6.2 La modificación del Artículo 135 de la Constitución de fecha 27 de septiembre de 2011 y su desarrollo en la Ley Orgánica 27/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.....	314
--	-----

6.3 La Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local	319
---	-----

6.3.1 <i>Objetivos de la ley en materia competencial y organizativa</i>	319
---	-----

6.3.2 <i>Coordinación de servicios esenciales en municipios de población inferior a 20.000 habitantes: La potenciación de las Diputaciones Provinciales</i>	323
---	-----

7.- La sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 sobre la inconstitucionalidad de determinados preceptos de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.....	328
---	------------

CAPÍTULO VII.- EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL.....

337

1.- Introducción.....	337
------------------------------	------------

2.- La potestad Tributaria, Reglamentaria y Auto organizativa de los municipios como instrumentos jurídicos necesarios para la efectividad del principio de Suficiencia Financiera Municipal.....	339
--	------------

<i>2.1 La Potestad Tributaria y Reglamentaria Municipal para la imposición y ordenación de sus tributos.....</i>	339
<i>2.2 Las diferentes formas de ejercer la capacidad tributaria y reglamentaria municipal.....</i>	346
<i>2.3 La potestad de auto organización de los municipios en materia de gestión tributaria municipal</i>	360
3.- La concreción normativa del principio de Suficiencia Financiera Municipal en la legislación de Haciendas Locales.....	370
<i>3.1 Naturaleza, característica y modificaciones de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.....</i>	370
<i>3.2 Las diferentes fuentes de ingresos de la Hacienda Municipal</i>	377
<i>3.3 Los Ingresos Tributarios: Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales</i>	378
4.-La previsión Constitucional de participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento del principio de Suficiencia Financiera del Art. 142 de la Constitución.....	380
<i>4.1 La participación de los municipios en los tributos del Estado.....</i>	380
<i>4. 2 Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.....</i>	386
CAPÍTULO VIII.- LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO: DE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN URBANÍSTICA Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL A FUENTE DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL.....	395
1.- Introducción.....	395
2.- Concepto y configuración de los patrimonios municipales de suelo a través de su evolución legislativa.....	401

<i>2.1 Introducción: Concepto y características de los patrimonios municipales de suelo.....</i>	401
<i>2.2 El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 y la regulación de los patrimonios municipales de suelo en las leyes sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y el Texto Refundido de 1976.....</i>	403
<i>2.3 El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992: La incorporación como destino específico de los Patrimonios Municipales de Suelo a la construcción de viviendas protegidas u otros fines de interés social.....</i>	410
3.- La quiebra de la unidad legislativa: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y el desdoblamiento Estatal y Autonómico en la regulación de los Patrimonios Municipales de Suelo.....	415
<i>3.1 Introducción.....</i>	415
<i>3.2 La regulación básica estatal: Real Decreto Legislativo 2/ 2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (en la actualidad incorporada al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana)</i>	416
<i>3.3 La Legislación Autonómica.....</i>	419
4.- El fracaso de los principios orientadores de los patrimonios municipales del suelo por el incumplimiento municipal de las previsiones legales en esta materia	422
<i>4. 1 El criterio de la doctrina sobre el difícil control del cumplimiento, destino y fines de los Patrimonios Municipales de Suelo</i>	422
<i>4.2 La ineficacia de los controles internos, externos y Jurisdiccionales sobre el cumplimiento de la normativa relativa a los Patrimonios Municipales de Suelo.....</i>	427

<i>4.3 La constatación por el Tribunal de Cuentas de los incumplimientos municipales en materia de Patrimonios Municipales de Suelo. El informe de fiscalización realizado por dicho Tribunal referido al año 2004 (Art. 223 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales)</i>	434
---	------------

a) Procedimientos de control y gestión del PMS control expreso sobre su aplicación.	438
b) En relación con los inventarios del Patrimonio Municipal del Suelo.....	440
c) La cuestión de los recursos de carácter no inmobiliario (ingresos monetarios, dotaciones presupuestarias, etc.).	441
d) Bienes y derechos de los PMS obtenidos en el año 2004.	442
e) Destino que han dado los ayuntamientos a los PMS en el año 2004. ..	443
f) Consignación en el presupuesto inicial de créditos para gastos por utilización de recursos financieros del Patrimonio Municipal de Suelo.....	444
g) La afectación de ingresos de estas fuentes a programas de gastos con financiación afectada del PMS.	445

5.- La nueva regulación del destino y fines de los Patrimonios Municipales de Suelo en Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: La posibilidad de destinar los ingresos procedentes de dichos patrimonios a reducir la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos	447
---	------------

<i>5.1 Los datos del Ministerio de Hacienda sobre la carga financiera municipal y los ingresos por monetarización de los aprovechamientos urbanísticos y enajenación de terrenos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo.....</i>	447
--	------------

5.2 El contenido concreto de la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.	453
--	-----

CAPÍTULO IX.- LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA FISCALIDAD MUNICIPAL: PLANIFICACIÓN, GESTIÓN URBANÍSTICA (REPARCELACION Y URBANIZACION), EDIFICACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL.....457

1.- Introducción.....457

2.- Efectos de la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana en la Fiscalidad Municipal: La consecuencia inmediata de actualizar las ponencias de valores catastrales en el municipio afectado por el planeamiento para incorporar al catastro de urbana los nuevos suelos urbanos o asimilables a urbano462

2.1 Introducción: Planeamiento urbano y catastro inmobiliario..... 462

2.2 Los efectos del planeamiento urbano en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles: La consecuencias fiscales de la transformación del suelo no urbanizable en urbano y urbanizable.....467

2.2.1 Las dos legislaciones en juego: La cuestión de la asimilación del suelo urbanizable en suelo urbano: La clarificación de la cuestión por la Sentencia del Tribunal Supremo en interés de la Ley de 30 de mayo de 2014.467

2.2.2 La reforma de la Ley del Catastro Inmobiliario mediante Ley13/2015 de 24 de junio, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo: Adaptación de la legislación catastral al criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.....474

2.3 Los efectos de la clasificación del suelo por el planeamiento urbano municipal en el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: Análisis de la problemática actual de este impuesto.....478

2.3.1 Introducción: Antecedentes legislativos del impuesto.....	478
2.3.2 La configuración del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos a partir de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.....	483
2.3.3 La aclaración de los suelos urbanizables sujetos al impuesto por la Ley 13/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley del Catastro Inmobiliario.....	488
2.3.4 El problema de las transmisiones patrimoniales con pérdidas: Las posiciones contrapuestas de los Tribunales de Justicia y la Dirección General de Tributos: las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas. ..	493
3.- La fiscalidad municipal en los procesos de urbanización y reparcelación.....	507
3.1 Introducción.....	507
3.2 Los efectos fiscales de la aprobación definitiva del proyecto de la Reparcelación o Compensación.....	508
3.3 La realización de las obras de urbanización como proceso de transformación física de los terrenos aportados en parcelas edificables: Los escasos ingresos fiscales para el municipio a través de su participación en el Impuesto sobre el Valor Añadido.....	515
4.- La fiscalidad del proceso de edificación: Impuestos y tasas municipales que gravan este proceso.....	520
4.1 Introducción.....	520
4.2 El Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras: Naturaleza jurídica, impuesto voluntario y de creación jurisprudencial de los elementos que componen la base imponible.....	523
4.3 Las tasas municipales por licencias de obras y de primera ocupación de los edificios.	528

5.- La fiscalidad municipal de la edificación terminada: El Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana.....	533
5.1 <i>Introducción.....</i>	533
5.2 <i>Los elementos esenciales en la configuración del Impuesto: Naturaleza, hecho imponible, base imponible y tipos impositivos.....</i>	540
5.2.1 <i>Naturaleza.....</i>	540
5.2.2 <i>Hecho imponible.....</i>	543
5.2.3 <i>La Base Imponible del Impuesto: La gestión catastral por parte del Estado para establecer el valor catastral de los bienes inmuebles sujetos al impuesto y que constituye la base imponible del mismo.</i>	546
a) <i>El catastro inmobiliario: definición y contenido.....</i>	548
b) <i>Las ponencias de valores: periodo de vigencia y supuestos de modificación.....</i>	549
c) <i>Normas Técnicas de Valoración: Especial referencia al módulo “M” y Coeficiente de Referencia a Mercado “RM”</i>	552
d) <i>La posición de Jurisprudencia con respecto a si el valor catastral debe ser el coeficiente 0,5 de referencia al valor de mercado.....</i>	559
e) <i>La posibilidad de recurrir el recibo anual del IBI durante la vigencia de la ponencia por desajuste entre el valor catastral = 0,5 del valor de mercado.....</i>	562
a) <i>Impugnación de la ponencia en general.</i>	563
b) <i>Impugnación de la notificación individualizada.....</i>	564
c) <i>Posibilidad de recurrir el recibo anual del IBI.</i>	566
5.3 <i>La gestión tributaria del impuesto por los Ayuntamientos: La fijación de los tipos impositivos dentro del marco establecido por la Legislación de Haciendas Locales.....</i>	569

**6.-Los ingresos por el aprovechamiento del dominio público municipal:
Tasas por la utilización privativa del suelo, vuelo y subsuelo..... 572**

6.1 Introducción..... 572

6.2 La tasa por ocupación del suelo público municipal..... 576

6.3 La Tasa por la ocupación del subsuelo del dominio público local..... 583

**7.- Análisis de los datos del Ministerio de Hacienda de los últimos 11 años
relativos a ingresos de los municipios..... 588**

CONCLUSIONES..... 595

Primera..... 595

Segunda..... 599

Tercera..... 600

Cuarta..... 602

Quinta..... 603

Sexta..... 606

Séptima..... 609

Octava..... 611

Novena..... 613

Décima..... 614

Undécima..... 617

Duodécima..... 619

Decimotercera..... 620

Decimocuarta..... 623

<i>Decimoquinta.....</i>	628
BIBLIOGRAFÍA.....	631

ABREVIATURAS

AENA:	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC. AA	Comunidades Autónomas
CC:	Código Civil
CE:	Constitución Española
CEAL:	Carta Europea de Administración Local
CNAL	Comisión Nacional de Administración Local
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
IBI:	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICAL/90	Instrucción de Contabilidad Local (Real Decreto 500/1990 de 20 de abril que desarrolla la ley de haciendas locales en materia Presupuestaria)
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IIVTNU	Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LGT	Ley General Tributaria
LOEPSF	Ley Orgánica 2/2016, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOTC	Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LRBRL Local	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local

LRHL Locales	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales
LS. 56	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
LS. 76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril)
LS. 92	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y ordenación Urbana (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio)
LS 98	Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
LS 07	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
LRSAL	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización Sostenibilidad de la Administración Local
PIB	Producto Interior Bruto
PICAS	Participación de los Municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas
PMS	Patrimonio Municipal de Suelo
LRESAL	Ley de Racionalización Sostenibilidad de la Administración Local
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TC	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo)

OBJETIVO, METODOLOGÍA Y FUENTES

Uno de los aspectos jurídicos de la actividad urbanística-inmobiliaria se refiere a las consecuencias fiscales que conlleva el proceso de Ordenación Urbana: planificación, gestión, urbanización, edificación y creación de viales y espacios libres de uso público, pues cada una de esas fases del proceso tiene una repercusión fiscal, generalmente en el ámbito de la tributación municipal.

Asimismo, el urbanismo se desarrolla en un ámbito territorial determinado, transformándolo y generando una riqueza urbana a la que, el sistema económico atribuye un valor mucho mayor que a los suelos no urbanos. No hace falta nada más que comprobar las valoraciones catastrales contenidas en la información del Catastro Inmobiliario correspondientes al año 2016, de los Bienes Urbanos (2.278.745.958.-Miles de €-) y Rústicos (61.689.617-Miles de €-) para comprobar el protagonismo absoluto del urbanismo en la transformación y consiguiente revalorización de la propiedad territorial¹.

Por ello, las repercusiones fiscales que conlleva la actuación urbanística sobre un territorio van estrechamente unidas a la generación de riqueza que se produce en dicho territorio, precisamente esa generación de riqueza, de capacidad económica, será tenida en cuenta por la legislación de Haciendas Locales que, a través de su sistema tributario, se encarga de convertir en fuente de ingresos del presupuesto municipal.

Pero el urbanismo como fuente de financiación municipal no ha surgido de la nada, por lo tanto, el estudio del proceso de formación, financiación y fiscalidad del urbanismo es esencial como fundamento y base para conocer actual el sistema fiscal municipal.

Antes de iniciarse las grandes actuaciones urbanísticas del siglo XIX, ha sido necesario, primero, liberar a la propiedad de sus ataduras medievales,

¹ Fuente Ministerio de hacienda, Secretaria de Estado de Hacienda, Dirección General del Catastro (Estadísticas Catastrales)
<http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do>

mediante todo un proceso legislativo que se desarrolla a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, y segundo, crear un derecho urbanístico que evoluciona desde de las cotidianas ordenanzas municipales para transformarse en una legislación Estatal.

Dicha legislación, partiendo de los pilares básicos propiedad y expropiación forzosa va formándose con los materiales que le aportan la legislación de Ayuntamientos, en cuanto las competencias; la legislación de Obras Públicas, en orden a la forma de ejecución de la obra urbanizadora; la legislación Fiscal, aportara la financiación necesaria para pagar las expropiaciones y realizar las obras la realización de y la legislación sanitaria, aportará determinadas normas higiénicas que deben contener los planes y ordenanzas de ordenación urbana.

Pues bien, sentadas estas premisas, **el** objeto de la tesis es analizar las consecuencias fiscales que para la Hacienda Municipal tiene todo el proceso de ordenación urbana, proceso que fundamentalmente se apoya y tiene su base de actuación en la propiedad territorial, y que el urbanismo convierte en riqueza urbana, riqueza en la que a su vez se apoya, desde mediados del siglo XX, la tributación municipal y que actualmente constituye el soporte más importante de los Municipios en orden al cumplimiento del Principio de Suficiencias Financiera proclamado en el art. 142 de la Constitución.

Respecto a la metodología, la tesis se ha dividido en dos partes.

En la primera se ha realizado un estudio de la legislación que hizo posible la propiedad liberal, partiendo de la abolición de señoríos, y terminando en la codificación civil. Y a partir de la Constitución de 1812 se analiza toda la legislación que conduce a una propiedad territorial individual, libre y segura, acabando con la propiedad vinculada, o en manos muertas, y con el desdoblamiento de la propiedad entre dominio directo y dominio útil que, a través de la Enfiteusis o Censo Enfitéutico, dominaba el panorama de la titularidad territorial del antiguo régimen.

Junto con el estudio de la propiedad territorial se analiza el instituto de la expropiación forzosa como contrapartida al derecho de propiedad. El instituto

expropiatorio surge como necesidad de realizar las grandes obras públicas de interés social que la sociedad de mitad del siglo XIX demandaba, entre ellas el urbanismo, que es considerado como una obra pública.

En cuanto a las fuentes, en esta primera parte se ha analizado toda la legislación relativa a la liberación del derecho de propiedad territorial de sus vestigios medievales a través de la legislación de abolición de señoríos, cerramientos de fincas, desvinculación de mayorazgos, desamortización eclesiástica civil, redención de censos enfitéuticos y, por último, la creación del Registro de la Propiedad, hasta llegar a la codificación civil, en 1889.

Se analiza la legislación Expropiatoria y la General de Obras Públicas que, apoyándose en el concepto de Dominio Público como título habilitante, proporcionará al urbanismo las herramientas necesarias en cuanto a la determinación de las formas de ejecución y adjudicación de las obras de urbanización, al considerarse al urbanismo dentro del concepto de obra pública.

Asimismo, se estudian las normas del constitucionalismo decimonónico sobre Ayuntamientos y su desarrollo en las sucesivas leyes municipales que, después de la Constitución de 1812, se irán aprobando a lo largo del siglo XIX y que perfilaran las competencias municipales en materia urbanística y regularan las cuestiones relativas a la Hacienda Municipal.

En el primer cuarto del siglo XX se aprueba el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo que, por una parte, integrará en la legislación de Régimen Local toda la legislación urbanística de ensanche y reforma interior, y por otra, conformará una verdadera Hacienda Municipal (Libro II), que permanecerá durante la República y postguerra hasta el la Ley de 17 de julio de 1945 de Bases de Régimen local, desarrollada por el Decreto de 25 de enero de 1946, sobre desarrollo normativo provisional de las Haciendas Locales.

El Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955, será la última norma de Régimen Local en la que se integre la legislación urbanística ya que, al año siguiente se procede a la codificación urbanística mediante la

aprobación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

En el último capítulo de la primera parte se estudia la evolución de la legislación fiscal que, a través de la reforma de Mon y Santillán, introduce un sistema fiscal moderno y sistematizado, dejando atrás la compleja e injusta fiscalidad del antiguo régimen, viendo cómo en lo que se refiere a la Hacienda Municipal, la fiscalidad va evolucionando de forma paralela al proceso urbanístico de la ciudad – que comienza en la legislación de ensanche- para transformarse en una fiscalidad que abandona la imposición sobre consumos (impuestos sobre artículos de comer, beber y arder) y basada en el principio del beneficio, en una fiscalidad sustentada fundamentalmente en la riqueza urbana.

Por lo tanto, en la primera parte se han consultado todas las fuentes legislativas que afectan a las materias objeto de investigación, desde la *Novísima Recopilación*, las Constituciones del siglo XIX y toda la legislación que sobre Ayuntamientos, Obras Públicas y Fiscalidad que se fueron produciendo a lo largo del siglo XIX y las dos terceras partes del XX, hasta la aprobación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

En la segunda parte de la tesis se procede al estudio de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, donde se consagran los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal, viendo cómo esos dos principios se fueron concretando y configurando a través de las aportaciones doctrinales y de la numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, doctrina y jurisprudencia que ha sido estudiada para ver los criterios que fueron conformando estos dos principios constitucionales.

Asimismo, y como consecuencia de la Modificación del Art. 135 de la Constitución, se analiza el Principio de Equilibrio Presupuestario que obliga a las Administraciones a mantener un determinado nivel y déficit público y específicamente a los Ayuntamientos les obliga a mantener equilibrio presupuestario

En cuanto a la metodología y fuentes de la segunda parte se analiza todo el desarrollo legislativo de dichos principios a través de las leyes de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 y la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013 y en el aspecto fiscal, la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre 1988 y posterior Texto Refundido de 2004

Se analiza esta legislación y los problemas surgidos en relación con determinados elementos tributarios, que son importantes para la determinación de los ingresos que aportan al presupuesto municipal. También se hace un análisis a través de la jurisprudencia y de la doctrina.

Al ordenar la Constitución que los ingresos de municipios se nutrirán de los ingresos propios y de las aportaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, se estudia la configuración de estas aportaciones llegando a la conclusión que, efectivamente, el Estado sí cumple con el precepto constitucional al aportar una parte importante de los ingresos municipales, y no así las Comunidades Autónomas, cuya participación es mínima y que, de acuerdo con la doctrina, podría incurrir en causa de inconstitucionalidad por omisión.

También se analiza en la segunda parte los Patrimonios Municipales de Suelo, creados en el Art. 13 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y que el legislador incorporo al urbanismo para promover y facilitar la ordenación de la ciudad y con el fin de proporcionar viviendas de protección social.

Debido a la inoperancia de los sistemas de control internos, externos y Jurisdiccionales, los Ayuntamientos (según informe del Tribunal de Cuentas), han destinado los ingresos de dicho patrimonio a la financiación del presupuesto municipal ordinario, incumpliendo, por tanto, los objetivos y fines para los que fueron creados. Esta situación ha dado lugar a la desaparición provisional del objeto y fines de dichos patrimonios, pudiendo ahora dedicar sus productos a la amortización de deuda comercial y financiera de los Ayuntamientos.

Por último, se estudia la financiación municipal actual, regulada en la Ley de Haciendas Locales de 1988, (hoy texto refundido de 2004), viendo cómo una gran parte de la tributación local (impuestos y tasas) tiene como fuente de ingresos las diversas fases del proceso de Ordenación Urbana, y en este sentido se analiza los problemas planteado en determinados impuestos que inciden en los elementos más importantes que configuran los Tributos (hecho imponible, base imponible y cuotas).

Se analizan también los datos de los últimos once años relativos a la recaudación de estos tributos y el porcentaje de aportación al presupuesto municipal, de este análisis veremos la gran importancia de los tributos relacionados con la actividad urbanística en el conjunto de los ingresos municipales.

Por último, y con respecto a las tasas por la ocupación del dominio público local, se ha realizado un muestreo de los precios de alquiler de diversos locales en zonas significativas de Madrid, y se ha podido comprobar que las tasas municipales que se cobran por aprovechamientos de los espacios públicos (y que en concreto en el sector de la hostelería) no se ajustan al criterio establecido en el Art. 24.1 a) de la Ley de Haciendas Locales.

RESUMEN

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 proclama en sus Artículos 140 y 142 los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal. Sin embargo, debido a la escasa regulación constitucional en la concreción y delimitación de estos principios, ha sido necesario perfilar el alcance de los mismos; primero a través de una abundante doctrina del Tribunal Constitucional y, posteriormente, mediante su desarrollo legislativo en las leyes 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en el aspecto económico por la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

El objeto de la tesis doctoral es analizar la importancia de los ingresos proporcionados por la actividad urbanística al cumplimiento del principio de Suficiencia Financiera Municipal. Este principio es complementario del de Autonomía ya que, como dice el Tribunal Constitucional, el principio de Autonomía Municipal está en estrecha relación con el principio de Suficiencia Financiera, pues la privación de los recursos económicos a los municipios no solo afecta al núcleo esencial de su autonomía, núcleo indisponible para el legislador, sino que provoca la quiebra de dicho principio al no dotarse a las entidades locales de los recursos económicos suficientes.

La Ley de Haciendas Locales estructura los ingresos municipales fundamentalmente en dos conceptos: Tributos propios y la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas, tal como prevé el Artículo 142 de la Constitución.

Del análisis de los ingresos municipales previstos por la Ley de Haciendas Locales se puede afirmar que una parte importante de los tributos municipales tiene su principal fuente de ingresos en la ordenación urbana. Es decir, en la planificación general de la ciudad y la ejecución de la misma mediante su urbanización y edificación; sometiendo a tributación las diferentes

fases de este proceso, fundamentalmente la edificación terminada, a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que constituye una de las principales fuentes de financiación municipal.

La primera parte de esta tesis se centra en analizar cómo el urbanismo en España se apoya fundamentalmente en dos instituciones: primero en una propiedad territorial individual, libre y segura, a la que se llega a través de la legislación decimonónica fundamentalmente sobre abolición del régimen señorial mediante decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811, es decir unos meses antes de aprobarse la Constitución de 1812; y, segundo, en la institución de la expropiación forzosa, que limita el derecho de propiedad en los casos que el interés público lo requiera. La institución expropiatoria surge como necesidad y contrapartida a la concepción liberal de la propiedad territorial, fue consagrada en la Constitución de 1812 y desarrollada al calor de las grandes obras públicas que comienzan a realizarse a mediados del siglo XIX: ferrocarriles, carreteras, puertos, aguas y obras de urbanización de la ciudad.

Después de la aprobación de la Constitución de 1812, y a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, se aprueban una serie de leyes destinadas a liberar la propiedad territorial de sus ataduras medievales. Estas normas se refieren esencialmente al decreto sobre cerramientos de fincas rústicas, que acaba con la institución denominada derrota de mieses, según la cual la propiedad se desdoblaba entre el cultivo y el aprovechamiento de los pastos y rastrojeras. También se refieren a la legislación sobre redención de censos enfiteúticos, legislación sobre desvinculación de mayorazgos y, por último, a las leyes desamortizadoras de bienes eclesiásticos y corporativos.

A estas leyes, liberalizadoras y clarificadoras de la propiedad territorial, hay que añadir la Ley de 6 de febrero de 1861, de creación del Registro de la Propiedad. Ésta culminó la configuración de un derecho de propiedad inmobiliaria moderna al añadir a las connotaciones de libre, individual y absoluto, otorgado por la legislación antes comentada, la seguridad jurídica, que proporciona el Registro de la Propiedad.

Toda esta legislación será recogida en la Codificación Civil, aprobada el 26 de mayo de 1889, que regula el derecho de propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Una vez puestos los pilares del urbanismo español en el binomio propiedad territorial – expropiación forzosa, la inicial legislación urbanística española de ensanche y saneamiento y mejora de poblaciones se construye con los materiales que le va aportando la legislación sobre ayuntamientos, en relación a las competencias municipales en materia de apertura de calles, empedrado, alumbrado y alcantarillado, surtido de aguas, paseos y arbolados; la legislación de obras públicas, en cuanto a las formas adjudicación y ejecución de la obra pública urbanizadora; la legislación fiscal, nacida de la reforma fiscal de Mon y Santillán de 1845, en la medida que aporta los medios iniciales de financiación de la obra urbanizadora a través de la Contribución Territorial Urbana; y la legislación de sanidad, que aportará al urbanismo las normas obligatorias de higiene y salubridad en los planes y proyectos de urbanización.

Analizamos también, en esta primera parte, las formas de gestión y financiación del urbanismo de ensanche y saneamiento y mejora de interior de poblaciones, las cuales fueron más adelante incorporadas en su totalidad en la legislación de régimen local a través del Estatuto Municipal de 1924, seguido de su incorporación al Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

En la Codificación Urbanística, nacida en la Ley 12/1956, de 12 de mayo, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, en palabras del profesor Parada, la administración se retranquea a la función de planificar, y la urbanización pasa a ser un negocio privado, reservado prácticamente en exclusiva a los propietarios del suelo, prevaleciendo, por tanto, la gestión y financiación privada del urbanismo.

Esta primera parte de la tesis termina con el análisis de la relación entre urbanismo y Hacienda Municipal, desde las leyes de Ensanche hasta la

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Estas observaciones nos servirán para comprender los principios que inspiran a la primera Hacienda Municipal y su evolución hasta llegar a una hacienda fundamentada en la riqueza urbana.

En la segunda parte, se estudian los principios constitucionales de Autonomía Municipal y Suficiencia Financiera. El estudio se centra tanto en la vertiente competencial y de prestación de servicios esenciales para la comunidad, como en la vertiente de ingresos y su concreción, jurisprudencia y desarrollo legislativo a través de la Ley de Bases de Régimen Local, que otorga a los municipios, entre otras, las potestades, la tributaria, reglamentaria y organizativas, para cuantificar y gestionar sus tributos.

La Ley de Bases de Régimen Local fue complementada con la Ley de Haciendas Locales, que concreta los medios económicos de los municipios para el cumplimiento del principio de Suficiencia Financiera. Se observa así cómo los ingresos municipales se deben nutrir, fundamentalmente, en aplicación del Artículo 142 de la Constitucional, de los tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas.

También se analizan los Patrimonios Municipales de Suelo. Se verá cómo la finalidad y objetivos con los que se crearon estos patrimonios en el Reglamento de Bienes de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de la ciudad e influir en el mercado del suelo, y posteriormente con el objetivo de construcción de vivienda protegida, no llegaron a cumplirse por falta de fiscalización interna y externa, destinándose los recursos de esos patrimonios a financiar el presupuesto ordinario municipal. Por ese motivo, el legislador, desde el año 2013, decidió suprimir las primeras finalidades y objetivos y destinar los importes de estos patrimonios a cancelar la deuda comercial y financiera de los municipios.

En este sentido, se estudia las cuantías ingresadas por los municipios por el concepto de monetarización de las cesiones urbanísticas obligatorias y enajenaciones de este patrimonio que se destinaron, en un porcentaje elevado,

a financiar el presupuesto ordinario municipal. Asimismo, se analizan los motivos que han originado ese incumplimiento.

Se puede afirmar que las razones que han llevado a los incumplimientos se deben, fundamentalmente, a la falta de rigor en su regulación jurídica y contable, a su dispersión legislativa en las diferentes Comunidades Autónomas y a la falta de fiscalización interna y externa. Otra de las razones es la ineficacia del control Jurisdiccional por el retraso en dictar las sentencias de las cuestiones impugnadas, relativa a determinados aspectos de la actividad municipal que afectaban a estos patrimonios, y a que no se ajustaban a las determinaciones legales sobre objetivos y finalidades de los mismos.

El incumplimiento de los objetivos y finalidades de estos patrimonios fue detectado por el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización del servicio de gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004. Dicho informe arrojó unos resultados desalentadores, y que sin duda ha dado lugar a que la Ley 27 /2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, añadiera una nueva disposición final cuarta para autorizar a los municipios a que el importe que se obtenga de la disposición de estos patrimonios se dedique a la amortización de la deuda comercial y financiera. Con esta norma, los objetivos y finalidad de destinarlos prioritariamente a la construcción de vivienda protegida han desaparecido y, en cambio, se ha dado cobertura legal a lo que realmente era un hecho conocido y consentido.

En el último capítulo se analizará la fiscalidad que recae sobre todo el proceso de ordenación urbanística: desde la planificación urbana –que modifica la naturaleza de los suelos de los municipios, transformando suelos no urbanizables en urbanos o urbanizables–, pasando por la fiscalidad de la gestión, urbanización y el proceso de edificación, para concluir con la fiscalidad de la edificación terminada, que grava a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la propiedad, usufructo, derecho de superficie y concesiones administrativas sobre inmuebles, y que resulta ser la principal fuente de ingresos municipales.

Por último, analizaremos los ingresos procedentes del aprovechamiento del dominio público local de calles, parques, zonas libres y subsuelo urbano, que constituyen, asimismo, un producto más de la actividad urbanística; para concluir con un análisis de las cifras de cada impuesto y ver la importancia que los tributos relacionados con el urbanismo tienen en los ingresos municipales y, por lo tanto, al cumplimiento del Principio de Suficiencia Financiera Municipal.

.

ABSTRACT

Articles 140 and 142 of the Spanish Constitution of 27 December 1978 determine the Principles of Autonomy and Municipal Financial Sufficiency. However, due to poor Constitutional regulation on the delimitation of these principles, it has been necessary to outline the scope thereof; first through the numerous policies of the Constitutional Court and subsequently by the legislative development in the Law 7/1985 of 2 April, regulating the Bases of Local Government, as well as the economic aspect by Law 39/1988 of 28 December, that regulates Local Tax Revenue.

The aim of this PHD thesis is to analyze the importance of tax revenue provided by urban planning to the principle of Municipal Financial Sufficiency. This principle is complementary to that of Municipal Autonomy since, as the Constitutional Court says, the principle of municipal autonomy is closely linked with the principle of financial capacity, as the deprivation of economic resources to municipalities not only affects the core of its autonomy, restricted to the legislature core, but causes the bankruptcy of that principle by not providing the local authorities with sufficient financial resources.

The Local Finance Law structures municipal revenues on two concepts: tax revenue at municipal level and participation in state revenues and those from the Autonomous Communities as provided for in Article 142 of the Constitution.

From the analysis of municipal revenue provided by the Local Finance Law, it can be concluded that a significant portion of municipal taxes have their main source of income in urban planning. That is, in the general city planning and execution of the same through its development and construction; subjecting to tax the different phases of this process, mainly the final stage of a completed building through the Real Property Tax which is one of the main sources of municipal financing.

The first part of this thesis focuses on analyzing how Spanish urban planning is fundamentally based on two foundations: a free and secure single land ownership, and the expropriating institution

A free and safe single territorial property is reached through the XIXC legislation, mainly on abolition of the feudal regime by decree of the Cortes of Cadiz of 6 August 1811, ie a few months before the adoption of the 1812 Constitution.

After the Constitution of 1812 was implemented and throughout the first half of the XIX century, a series of laws designed to free the territorial ownership of its medieval bonds are approved. These rules are mainly related to the decree on walls of rural properties, which finishes with the institution called the defeat of crops (*derrota de mieses*), according to which the property is unfolded between the cultivation and use of pastures and stubble and legislation on redemption of censuses, untying of primogeniture Legislation and finally the secularizing Laws for ecclesiastical and corporate assets The above laws, whose aim was to liberalize and clarify the land ownership, are complemented by the law of 6 February 1861 that creates the Land Registry. The latter completed the configuration of a modern real estate, adding the legal security provided by the Land Registry to concepts of free, individual and absolute granted by the above-mentioned legislation.

All this legislation is contained in the Civil Codification adopted on 26 May 1889 which defines the right to property as the right to enjoy and dispose of a thing without any limitations other than those established by law.

The second pillar of Spanish urban planning, the expropriating institution, emerges as a necessity and counterpart to this concept of land ownership. The expropriating institution was already mentioned in the Constitution of 1812 and it was further developed after the great public works that began to take place in mid-nineteenth century. These included railways, roads, ports, water and development works in the city; showing that, by the expropriation of land, private ownership yields for reasons of general interest.

Once the pillars of Spanish urbanism are placed on the dual relation of Territorial property - Expropriation, the Spanish land laws for the widening of major routes (“ensanche”) and sanitation and improvement of populations, are informed by the municipal laws. Mainly the ones related to municipal incumbency concerning the opening of streets, paving, lighting and sewerage assortment of water rides and woodlands, the law of public works regarding the awarding and execution procedures of public works, as well as all tax law born from the Mon and Santillan tax reform in 1845, targeted to provide the initial means of financing urban development work through the Urban Land Tax and health legislation which will provide mandatory standards of hygiene and sanitation plans and development projects.

Also analyzed in this first part are the ways to manage and finance the urban and sanitation improvement within existing urban settlements, which were later incorporated in full to the local legislation through the Municipal Statute of 1924, followed by their insertion to the Local Consolidated Text (“Texto Refundido de Régimen Local”) of June 24, 1955.

According to the Urban Planning Law Codification born from the 12/1956 Law of 12 May on Land Regime and Urban Planning, according to Professor Parada, the administration is set back to the role of planning, whereas the urbanization becomes a reserved private business almost exclusively to landowners as it prevails by both management and private financing of urbanism.

This first part of the thesis ends analyzing the relationship between urban development and municipal finances from the laws of Extension (“Ensanche”) to the Spanish Constitution of 27 December 1978. These observations will help us to understand the principles that inspire the first Municipal Finance and its evolution into a revenue based on urban wealth.

In the second part the constitutional principles of municipal autonomy and financial sufficiency are studied. The main focus lies on both the jurisdictional aspect and essential services for the community, as well as in the aspect of income and legislative developments through the Law on Local

Government which grants municipalities various rights including the Tax collection and regulation powers to quantify and manage their taxes.

The Law on Local Government was complemented by the Local Finance Law, which specifies the financial means of the municipalities to comply with the principle of financial sufficiency. This shows how municipal revenues must be nourished mainly of its own taxes and participation in state and autonomous regions, as indicated under Article 142 of the Constitution.

Municipal Heritage Land, its creation, aims and objectives are also discussed. These heritages were created in the Regulation of Goods of Local Authorities of 27 May 1955, and they were aimed at preventing, channelling and developing the urban sprawl of the city and influence the land market, and subsequently with the aim of building housing. It will be shown how their purpose and objectives failed to be fulfilled. The economic resources provided by these assets were used to finance the regular budget of the municipality.

In this regard, this analysis will study the amounts deposited by the municipalities by the concept of monetizing the mandatory urban development transfers and disposals of these assets. Those revenues were allocated in a high percentage to finance the municipal ordinary budget. Also part of this study are the reasons that have led to this breach of law.

It can be stated that the reasons that led to the failures of breach of law are mainly due to the lack of rigor in legal and accounting regulations; as well as to its legislative scattering in the different autonomous communities and the lack of internal and external audit. Another reason is the ineffectiveness of judicial review by the delay in issuing the sentences of the contested issues concerning certain aspects of municipal activity affecting these assets, and that did not conform to legal determinations aims and objectives of the same.

This breach of the aims and objectives of these assets were identified by the Court of Auditors in its audit report about the service management and control of the resources included in the Municipal Land Heritage, 2004. A report that threw some disappointing results and with non-doubt it has led to Law 27/2013 of 27 December Streamlining and Sustainability of Local

Administration. The report added a new fourth final provision to authorize municipalities to spend the amount obtained from the disposition of these assets to settle commercial and financial debt repayment. With this policy, the objectives and purpose to give priority to the construction of social housing have disappeared and instead it gave legal cover for what really was a known and consented problem.

The last chapter will focus on the taxation levied on the whole process of urban planning. Starting from urban planning to change the nature of the soils of the municipalities, transforming not developable land in urban or developable, through taxation management, urbanization and the building process, to end the taxation of the finished building levied through taxes on Real estate, property, usufruct, surface rights and administrative concessions on properties and which happens to be the main source of municipal revenue.

Finally, we analyze the tax revenue from the local public domain of streets, parks and free zones and urban subsoil, which also create another product of urban development. To conclude, the last chapter includes an analysis of the figures for each tax and shows the importance that taxes related to urban planning have on municipal revenues and therefore in compliance with the Municipal Financial Sufficiency.

INTRODUCCIÓN

La elaboración y desarrollo de esta tesis doctoral es el fruto de una inquietud y también de un interés que ha ido madurando a lo largo de mi vida profesional como abogado de empresa dedicado a asesorar jurídicamente en temas patrimoniales e inmobiliarios.

Mi trayectoria profesional ha discurrido en el sector inmobiliario, donde comencé en la División Patrimonial de una gran empresa industrial que, debido al patrimonio inmobiliario que poseía como consecuencia de su actividad en los sectores de explosivos, minería, abonos, petróleos y química orgánica e inorgánica, necesitaba una División Patrimonial para gestionar, mantener y administrar, tanto el patrimonio inmobiliario en explotación industrial como el que quedaba vacante por cierre de la actividad industrial o crecimiento de las ciudades, y que hacía incompatible con el mantenimiento de la industria.

En esa época compaginé mi trabajo en la empresa colaborando como profesor asociado en la Universidad Autónoma de Madrid, impartiendo un seminario sobre Urbanismo y Fiscalidad, materia en la que había trabajado intensamente y con el objetivo de aportar a los alumnos los conocimientos prácticos sobre la fiscalidad inmobiliaria y los procedimientos y recursos en defensa de liquidaciones que podrían considerarse contrarias al ordenamiento jurídico.

La última etapa de mi vida profesional coincidió con el auge del sector inmobiliario, donde trabajé plenamente en todos los aspectos del sector, desarrollos urbanísticos de suelos, gestión, urbanización y edificación.

Finalmente, la crisis inmobiliaria me apartó de mi vida laboral y me llevó a plantearme la realización del Máster en Derecho Público. El profesor Dr. Julio González García, quien fue miembro del tribunal del trabajo de fin de máster,

me animó a realizar el trabajo doctoral **“La aportación del urbanismo al principio de Suficiencia Financiera Municipal.”**

Por lo tanto, esta tesis no se realiza al comienzo de una vida profesional encaminada a la investigación y a la docencia, sino después de cuarenta años trabajando en la empresa privada en aspectos relacionados con el sector urbanístico e inmobiliario y en el que la mayoría de los aspectos fiscales de estas actividades estaban relacionados con la Hacienda Municipal.

Bajo la dirección de los profesores Dr. Julio V. González García y Dra. Rosa Galán Sánchez, he ido realizando esta tesis doctoral que se desarrolla a través de dos líneas de investigación y que podríamos resumir así: En primer lugar, en el análisis de la conexión entre Propiedad Territorial, Urbanismo y Riqueza Urbana y, en segundo lugar, en el análisis de la fiscalidad municipal basada en la riqueza urbana.

Al final, estos dos temas de investigación son convergentes, pues el desarrollo urbanístico desemboca en lograr la riqueza urbana de las ciudades y es precisamente en esta riqueza urbana en la que desde mediados del siglo XX se apoya la fiscalidad municipal.

Para el estudio de este proceso convergente se analiza, por una parte, el proceso de formación del Derecho Urbanístico que, partiendo del derecho de propiedad territorial libre, individual y seguro y de la Institución Expropiatoria, se va configurando con los materiales que le aportan la legislación de ayuntamientos, la legislación de obras públicas y la fiscal.

Por lo tanto, la clarificación del derecho de propiedad a lo largo del siglo XIX, la configuración constitucional de la institución expropiatoria, el estudio de cómo surgieron la competencia para hacer la urbanización de la ciudad, las diferentes formas de gestión (pública en el urbanismo de ensanche y privada en el urbanismo de saneamiento y reforma interior), las formas de ejecución de la obra (administración contrata y empresa o concesión), y por último cómo se financió el coste de dichas obras a través del sistema fiscal en la gestión pública y expropiación de zonas laterales en la gestión privada, será el objeto de los tres primeros capítulos

Se verá cómo en el ensanche era una gestión y financiación principalmente pública y la fiscalidad, en este caso, será financiadora, en cambio, en el urbanismo de saneamiento y mejora interior de poblaciones la gestión y financiación era fundamentalmente privada, pues se llevaba a cabo mediante la concesión de las obras y beneficios de expropiación a empresas privadas y la fiscalidad será incentivadora del proceso de edificación.

Estas dos formas de gestión urbanística: ensanche y reforma, son recogidas posteriormente por la legislación de régimen local, en concreto, en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 9 de marzo 1924, al regular el Título IV, sección sexta, las obras de ensanche, saneamiento y urbanización, y se complementan con el Art. 20 del Reglamento de Obras, Bienes y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924, que al regular las obras de mejora interior de poblaciones, señala que estas podrán ser proyectadas a sociedades legalmente constituidas previa autorización de los ayuntamientos; es decir, el sistema concesional de la “Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones de 1895”.

Este sistema concesional desaparece en la Ley Municipal de la República de 31 de octubre de 1935, aunque al regular las obras municipales dispone en el Art. 121 una posibilidad de subvencionarlas con fondos particulares, en cuyo caso las personas o entidades que otorguen la subvención podrán designar un delegado que fiscalice la inversión posible.

Finalmente, en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955, al regular en el Capítulo V del Título IV las obras y servicios municipales, prevé en el Art.140 la colaboración en la ejecución de los planes y proyectos de urbanización, indicando que se debe constituir, al efecto, asociaciones de propietarios, que será un adelanto del sistema de compensación que regulará un año después la Ley del Suelo de 1956 y que será objeto de análisis en el Capítulo IV

Por lo demás, conjuntamente con el análisis de la formación del derecho urbanístico se estudia la evolución de la Hacienda Municipal que pasara de una hacienda patrimonialista y subvencionada a una Hacienda Municipal basada en

la riqueza urbana. En este sentido veremos los diferentes tributos que van naciendo a lo largo del siglo XX y que van asociados a la actividad urbanística, configurando una tributación municipal basada en la riqueza urbana.

En la segunda parte de la tesis, se analizan los principios constitucionales de Autonomía, Suficiencia Financiera y Equilibrio Presupuestario Municipal. Y más ampliamente el principio constitucional de Suficiencia Financiera Municipal, su configuración y límites perfilados por el Tribunal Constitucional, así como su desarrollo mediante la aprobación de la ley de Bases de Régimen Local y Reguladora de las Haciendas Locales, a través de las cuales se forjará la financiación municipal actual y que, como veremos, se apoya fundamentalmente en el desarrollo y consecuencias de la actividad urbanística e inmobiliaria.

Una vez puestas las bases de estos principios, podremos adentrarnos en el análisis de la Hacienda Municipal actual y, por consiguiente, en la composición de los ingresos municipales. Para ello se analizarán las diferentes fuentes de ingresos, primero en los provenientes de la participación en los ingresos del Estado y Comunidades Autónomas

También se analizará en la segunda parte un aspecto de la financiación municipal a través de los Patrimonios Municipales de Suelo, que, aunque no fueron creados precisamente para financiar a los municipios, han servido para dotarlos de medios económicos procedentes de las enajenaciones de dichos patrimonios y de la monetización de las cesiones, que se han destinado como veremos, a la financiación ordinaria del presupuesto municipal.

Por ultimo veremos la importancia de la tributación municipal basada en la actividad urbanística y que tiene sus fuentes en las diferentes fases de ordenación urbana,(incluyendo los ingresos derivados del aprovechamiento del dominio público local.), comprobando, a través de los datos del Ministerio de Hacienda, la trascendencia que tienen los diferentes tributos en el conjunto de la financiación municipal y por lo tanto en el cumplimiento del Principio Constitucional de Suficiencia Financiera Municipal

PRIMERA PARTE

LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO URBANISMO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD TERRITORIAL Y DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL, GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS, SANITARIA Y FISCAL

CAPÍTULO I

URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA

EL PROCESO LEGISLATIVO DEL SIGLO XIX QUE CONFIGURA UNA PROPIEDAD TERRITORIAL PLENA, LIBRE, INDIVIDUAL Y SEGURA, Y SU LIMITACIÓN POR CAUSA DE INTERÉS GENERAL

1.-Introducción

En el derecho español existe una interrelación evidente entre el derecho de propiedad territorial y el urbanismo, por lo tanto, en este primer capítulo se va a analizar el proceso histórico que desemboca, a mediados del siglo XIX, en un derecho de propiedad territorial libre, individual y seguro. Esta interrelación es una afirmación constante de la doctrina administrativa que, como a continuación veremos, se pronuncia en este sentido al analizar el Derecho Urbanístico español.

El profesor Tomás Ramón Fernández define el urbanismo como una perspectiva global e integradora de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo².

Partiendo de la definición del profesor Fernández Rodríguez, la profesora Muñoz Guijosa al comentar dicha definición indica que la vinculación entre propiedad del suelo y urbanismo se revela evidente: Resultando en consecuencia obligado analizar la configuración que al derecho de propiedad sobre ese bien que constituye su base operativa, el suelo, haya de ofrecerse,

² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. **Manual de Derecho Urbanístico**, Ed. La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 21ª Edición, 2008, p.16

en la medida, en que, con mayor o menor protagonismo estará aquel presente en toda operación urbanística”.

Para más adelante afirmar que:

“La configuración del derecho de propiedad del suelo aparece por tanto como elemento determinante de la configuración del resto de la normativa conformadora del Derecho Urbanístico y presentando la propiedad del suelo, en consecuencia, una importancia decisiva en el derecho urbanístico, el análisis de tal derecho aparece como indispensable punto de partida del estudio de la referida disciplina³

También el profesor Parada Vázquez, refiriéndose más concretamente al Derecho Urbanístico y acotando el alcance de esta disciplina jurídica, lo define como “el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto del territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultantes de aquella, es decir, el control del derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades”.⁴

En la definición del profesor Parada Vázquez, encontramos de nuevo el derecho de propiedad, más concretamente el derecho del propietario de transformar su propio fundo mediante la construcción de edificaciones para diferentes usos. El autor señala una cuestión muy importante en su definición, y es que entre la planificación y la edificación se produce la urbanización, cuestión de trascendental importancia, ya que transforma un suelo no urbanizado en espacios comunes de comunicación y en solares edificables para su posterior construcción.

³ MUÑOZ GUIJOSA, M A., **El Derecho de Propiedad del Suelo: De la Constitución a la Ordenación Urbana**, p.28 (2009). Navarra: Ed. Civitas – Thompson Reuters, Navarra, 2009, p. 28.

⁴ PARADA VÁZQUEZ, R., **Derecho Urbanístico General**, Ed. Marcial Pons, Madrid – Barcelona –Buenos Aires, 2007, pp. 20-21.

En este sentido, también la profesora Lora -Tamayo Vallvé, en su obra *Historia de la Legislación Urbanística* comienza el capítulo III del estudio preliminar de la obra con este rotundo y contundente título: “Los pilares del urbanismo español. Propiedad y Expropiación” para indicar a continuación: “Si consideramos la obra urbanizadora y edificadora, el proceso de hacer ciudad como una actividad empresarial, una actividad económica de producción de un determinado producto manufacturado en el que la ciudad es el producto final. Los elementos precisos para entender este proceso de producción serán los pilares de ese modelo urbanístico de los que se deberá analizar, por una parte, y, en primer lugar, la materia prima necesaria para el inicio de este proceso, **el suelo**, y las diferentes formas de obtención del mismo”.

La profesora Lora-Tamayo mantiene que en el modelo urbanístico español existe de forma casi permanente una vinculación casi completa de la **propiedad** de la materia prima del proceso de producción y la producción misma del producto final⁵.

Por otra parte, son también ilustrativos los comentarios de Carceller Hernández realizados en el Capítulo I de su obra, dedicado a analizar la relación entre urbanismo y derecho. El autor mantiene que, al lado de las tradicionales ramas del derecho público, cuya autonomía muestra la diferente naturaleza de la actividad a la que se refieren, se habla recientemente de otras normas jurídicas, de cuya independencia respecto al Derecho Administrativo es lícito dudar, en cuanto tiene por objeto principal –aunque no exclusivo– una parte de la organización y actividad de la Administración Pública.

Añade este autor, citando a García de Enterría, que una de esas pretendidas nuevas ramas jurídicas es el Derecho Urbanístico, que es una perspectiva ineludible del ordenamiento o de la ciencia jurídica, que transforma

⁵ LORA-TAMAYO VALLVE, M., **Historia de la Legislación Urbanística**, Ministerio de la Vivienda, 1ª edición., Madrid 2007 p. 25. Para esta autora la incorporación de las plusvalías generadas por el planeamiento y la posterior realización material efectiva de la obra urbanizadora en el cómputo o evaluación del justiprecio expropiatorio han dificultado históricamente la actuación directa de las Administraciones Públicas en el urbanismo español creándose una especie de círculo vicioso del que todas las leyes del suelo y la legislación sobre expropiación forzosa, sin excepción, pretendían salir.

profundamente instituciones (entre ellas, y, en primer lugar, la propiedad) encuadradas hasta ahora en otras disciplinas.

Para este autor, la legislación urbanística es, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español, el conjunto de normas jurídicas que estructura una rama de la Administración Pública. Y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido de la propiedad según su calificación urbanística, y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y a la edificación⁶.

Por lo tanto, la actividad urbanística, en su aspecto de urbanización y posterior edificación, afecta tanto al titular del dominio pleno de la finca afectada como a las titularidades derivadas del dominio directo o útil de la misma, –en aquellos supuestos de que la propiedad esté dividida entre el nudo propietario y usufructuario, o entre el propietario y el arrendatario o cualquier ocupante del inmueble con título suficiente que le otorgue la legítima posesión del mismo–. En consecuencia, para el Derecho Urbanístico Español es preciso que los **contornos jurídicos** del derecho de propiedad, o cualquier otro derecho que provenga del mismo y que otorgue un título posesorio que afecte a la los inmuebles sobre los que se realiza la actuación urbanística, deben estar perfectamente definidos y delimitados⁷.

⁶ CARCELLER HERNÁNDEZ, A., **Instituciones de Derecho Urbanístico**, Ed. Montecorvo, Madrid, 1992, 5ª edición, p. 24. Este autor recoge también como definición del derecho urbanístico la ofrecida por Louis Jacquignon (Le Droit de l'Urbanisme. Paris 1967, 2ª edición, pag12.) El conjunto de reglas a través de las cuales la administración, en nombre de la autoridad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados debe coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio. Esta definición pone de relieve que, en el tema urbanístico, están implicados intereses varios: por una parte, los generales, de seguridad, de fines sociales, que ha de tutelar la administración, y, por otra parte, los intereses particulares, de los que, por regla general son titulares los propietarios

⁷ En este sentido, el Artículo 8 del Real Decreto de 15 diciembre 1896 aprobando el Reglamento para la aplicación de la Ley de 18 marzo 1895 sobre Obras de Mejora, de Saneamiento y Reforma Interior de las Poblaciones, regula la representación en la tramitación y resolución de los expedientes de expropiación, y derecho a ser indemnizados, estableciendo lo siguiente: Tienen representación en la tramitación y ejecución de los expedientes de expropiación, y tiene por consiguiente que ser oídos según lo que preceptúa el Artículo 4 de la ley: 1º Los que según el registro de la propiedad, o en su defecto según el padrón de la riqueza ,sean poseedores legítimos de las fincas que hubieren de ser objeto de la expropiación.- 2º los que tengan sobre dichas clínicas y escrito o anotado en el registro de la propiedad algún derecho real.-3º los arrendatarios que tengan inscritos o anotados su derecho en el registro de

Por lo tanto, urbanismo y derecho de propiedad inmobiliaria van a estar íntimamente unidos en nuestra legislación urbanística, inicialmente en los procesos de ensanche, saneamiento y reforma interior de las ciudades y, posteriormente, esta relación seguirá manteniéndose y consolidándose hasta que a mediados del siglo XX, con la aprobación de la primera Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, la propiedad se configurara como un derecho estatutario cuyo contenido será determinado en cada caso por la legislación urbanística.

Para entender el contexto histórico - jurídico en el que fueron promulgadas las primeras leyes urbanísticas en España en las que una concepción liberal del derecho de propiedad es consustancial al desarrollo de estos proyectos urbanísticos, es necesario analizar previamente una serie de acontecimientos que se van a producir en la primera mitad del siglo XIX, fruto, sin duda, de la desaparición del Antiguo Régimen y del nacimiento del Estado Constitucional. Dichos acontecimientos afectan fundamentalmente al derecho de propiedad territorial, en cuanto lo clarifican, lo liberan de sus ataduras medievales y le proporcionan seguridad en el tráfico jurídico, mediante la creación del Registro de la Propiedad.

En efecto, con la propiedad territorial tal y como estaba configurada en el antiguo régimen (propiedad *dividida* entre el dominio directo y el dominio útil; propiedad *amortizada* en manos de la Iglesia y las corporaciones civiles; propiedad *vinculada* en manos de la nobleza a través de la institución del mayorazgo y sin la existencia de una institución como el *Registro de la Propiedad*, que configuró y consagró la seguridad jurídica de los derechos reales que afectaban al tráfico inmobiliario), no hubiera sido posible acometer las actuaciones urbanísticas que estaban apoyadas, por una parte, en la libre disponibilidad de la propiedad del suelo en las que se va a desarrollar y, por otra, en la seguridad jurídica que proporciona al tráfico inmobiliario el Registro de la Propiedad.

la propiedad.-4º los comerciantes e industriales que por espacio de 10 años consecutivos lleven ejerciendo su comercio e industria en el mismo local.

Además, el sagrado derecho de propiedad decimonónico decaerá ante el interés público de la obra urbanizadora mediante la institución expropiatoria, consolidada en la Constitución de 1812 y posteriormente regulada en las Leyes de Expropiación de 1836 y 1879.

La constatación y publicidad de este derecho de propiedad, a través del Registro de la Propiedad, creado por la Ley Hipotecaria de 1861, dará seguridad jurídica, tanto en la fase de gestión urbanística de identificación de propietarios afectados por la realización de la correspondiente obra urbanizadora, como, posteriormente, al tráfico jurídico - inmobiliario que se generará con la realización de las diferentes actuaciones edificatorias.

En este capítulo se analizará como cuestión fundamental y previa a la Constitución de 1812 (su regulación cronológicamente es anterior a dicha Constitución), la abolición de los señoríos Jurisdiccionales, ya que, independientemente de otorgar a la nobleza un derecho de propiedad territorial de grandes extensiones de terreno con una titularidad clarificada y definida, se abrió la puerta a otras reformas necesarias en la nueva configuración del Estado constitucional: en concreto la unidad Jurisdiccional y la unificación del régimen municipal y fiscal, al quedar incorporados a la Nación los extinguidos señoríos Jurisdiccionales.

Además de la abolición de señoríos, también se estudiarán en este mismo capítulo los otros supuestos de clarificación del derecho de propiedad inmobiliaria que, una vez aprobado el Texto Constitucional de 1812, inician su camino legislativo.

En este sentido, nos referiremos a la legislación sobre cierre de fincas rústicas mediante Decreto de 11 de junio de 1813, y en epígrafes aparte la legislación que afectó de forma más importante a la nueva configuración del derecho de propiedad concretada en la legislación sobre desvinculación de mayorazgos, redención de censos y la desamortización eclesiástica y corporativa.

En definitiva, a través de tales medidas se quería convertir la tierra en mercancía libremente transmisible y que puso en circulación, especialmente la

desamortización eclesiástica y desvinculación de mayorazgos, numerosos terrenos urbanos, que propiciaron como luego veremos, el desarrollo en las ciudades de las primeras actuaciones urbanísticas de importancia.

La propiedad se convirtió en privada, individual, plena, libre y segura, y desde entonces obedeció al modelo conceptual propio del liberalismo económico. La tierra había quedado convertida en una mercancía libremente transmisible y por completo desamortizada.

Con la abolición de los señoríos, la desvinculación de mayorazgos y la desamortización de bienes eclesiásticos y de bienes corporativos, en palabras del profesor Alejandro Nieto, la política económica de la época se cerró y coronó con el establecimiento de una forma de propiedad apta para el funcionamiento del sistema capitalista de producción; es decir, con facultades reunidas en la mano de un solo titular, libre de las trabas de explotación y, sobre todo, con posibilidad de entrar con fluidez en el mercado.

Con todos estos elementos, continúa, se consolidó una forma de propiedad, encarnada luego en el código civil, que los juristas han dado en llamar romana y los economistas e ideólogos burguesa o capitalista⁸

Todo este proceso legislativo hizo posible que la propiedad territorial se deshiciera de sus connotaciones feudales y se adaptarse a una sociedad liberal y burguesa, configurando un armazón jurídico en el que se apoyó la primera legislación Urbanística de Ensanche y Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, incorporadas posteriormente a la legislación de Régimen Local en el Estatuto de Calvo Sotelo de 1924 y permaneciendo en la legislación de Régimen Local hasta el Texto Refundido de 1955 y después en la codificación urbanística.

⁸ NIETO GARCIA, A., **Los Primeros Pasos del Estado Constitucional: Historia Administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón**, Ed. Ariel, Barcelona, 1996, pp.543-544. Añade el profesor Nieto: algunos historiadores contemporáneos muy autorizados (como Fontana y Tomás y Valiente) creen, en efecto, que el resultado más relevante del proceso de transformaciones de toda clase que tuvo lugar en aquellos años consistió cabalmente en la sustitución de la vieja propiedad feudal por una nueva propiedad burguesa.

Este armazón jurídico del urbanismo español viene proporcionado, como hemos visto, por la configuración previa a las leyes urbanísticas, de tres instituciones fundamentales: la primera, un derecho de propiedad territorial perfectamente definido y sin las connotaciones del antiguo régimen; la segunda, la expropiación forzosa, institución que limita el derecho de propiedad absoluto a los intereses generales, regulada constitucionalmente en 1812 y desarrollada posteriormente en la leyes de 17 de julio de 1836 y 10 de enero de 1879; y la tercera, la institución del Registro de la Propiedad, en la que se apoyará de forma importante la legislación urbanística para dar seguridad a los procesos urbanísticos, tanto en identificación de propietarios como en las fases de expropiación y reparcelación⁹.

No es posible, por tanto, adentrarse en el estudio de la cuestión que es objeto de esta tesis doctoral sobre la *Aportación del urbanismo al principio de suficiencia financiera municipal* sin antes analizar los acontecimientos histórico - jurídicos nacidos al calor de Revolución Francesa de 1789, que provocaron en España la extinción del antiguo régimen y el nacimiento en Cádiz de un Estado constitucional basado en los principios liberales, donde la propiedad territorial quedó consagrada como un derecho inviolable, sin que nadie pudiera ser expropiado del mismo, salvo por causa de utilidad pública, y sujeto a la correspondiente compensación mediante el pago del justiprecio.

Bajo este paraguas legislativo da comienzo al Derecho Urbanístico Español, iniciado con la primera Ley de Ensanche de 29 de junio 1964.

2.- El decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811, de Abolición del Régimen Señorial: Las consecuencias para el derecho de propiedad territorial y para la unificación constitucional del régimen Jurisdiccional, municipal y fiscal de la Nación

2.1 Introducción al régimen señorial

⁹ El Artículo 172 apartado 10º del Título IV Capítulo I sobre la Inviolabilidad del Rey y de su autoridad establece: No puede el Rey tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé buen cambio a bien vista de hombres buenos.

La primera actuación decimonónica sobre el derecho de propiedad y que tendrá una enorme trascendencia en la clarificación de la propiedad territorial se va a producir con la aprobación del Decreto de Abolición de los Señoríos Jurisdiccionales por las Cortes de Cádiz el 6 de agosto de 1911.

La importancia del régimen señorial queda patente por la elevada cantidad de señoríos existentes en 1808 y, por consiguiente, constituía una realidad importante que no podía pasar desapercibida para quienes iban a intentar dar al país una nueva estructura interna en la Constitución de Cádiz. En efecto, el índice de Floridablanca, realizado por Orden de 22 de marzo de 1785, recoge 21.937 núcleos de población que, descartando los barrios, aldeas y despoblados, se reducen a 19.899.

De estos, 19.899 núcleos de población, 9.429 lugares son de señorío laico o nobiliario, 6.814 son de realengo y 2.615 son señoríos eclesiásticos – englobando en este número los de las mitras y los de los monasterios– a los que hay que añadir 733 pueblos de Órdenes Militares y 308 de régimen dominical mixto¹⁰.

La gran trascendencia de esta abolición señorial para el derecho de propiedad territorial se debe, fundamentalmente, a que en el antiguo régimen la propiedad de la tierra estaba frecuentemente dividida entre dominio directo y dominio útil, pues en el régimen señorial era habitual que en determinadas comarcas el campesino explotara la tierra en régimen de enfiteusis o en virtud de otros análogos contratos agrarios que solían atribuir al señor determinados derechos reales sobre la tierra (constitutivos del llamado dominio eminente) y al campesino otros derechos reales (componentes del denominado dominio útil). También existían pequeños propietarios individuales que explotaban por sí

¹⁰ MOXO, S.: **La Disolución del Régimen Señorial en España**, Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1965 p.5. Salvador Moxo recoge a pie de página el Censo de Floridablanca denominado España dividida en provincias e intendencias y subdividida en partidos, corregimientos, alcaldías mayores, gobiernos políticos y militares, así Realengos como de Órdenes, Abadengo y Señorío. Obra formada por las relaciones originales de los respectivos Intendentes del Reino a quienes se pidieron de orden de S.M. por el Excmo. Sr Conde de Floridablanca y su Ministerio de Estado en 22 marzo 1785 Madrid, Imprenta Real 1789.

misimos sus propiedades no muy extensas. En estos casos, tales propietarios lo eran de modo pleno, individual y con libre disposición sobre sus tierras¹¹.

La cuestión de los señoríos fue muy compleja. En su día, el profesor García Sanz, en su ponencia sobre “La propiedad territorial en los señoríos seculares”, presentada en el marco de los encuentros interdisciplinares sobre historia de la propiedad en España (siglos XV-XX), puso de manifiesto dos cuestiones importantes: En primer lugar, García Sanz indica que la cuestión señorial ha dado lugar a innumerables estudios y ensayos, realizados tanto por historiadores como por juristas, que han analizado con detalle el proceso de creación y la extinción de señoríos, realizando los estudios fundamentalmente por regiones o zonas concretas ya que existen diferencias en función de la zona de la Península (ya sea Levante, Cataluña, Castilla o Andalucía) y la época en la que se constituyó el señorío.

En segundo lugar, pone de manifiesto el avispero conceptual e histórico que sirve de título a su intervención sobre señoríos seculares, para después reconocer que, al enfrentarse con conceptos y realidades de difícil precisión del antiguo régimen, como es el caso de su ponencia, le conforta intelectualmente recordar las siguientes palabras de Pierre Goubert:

“La confusión que caracteriza al Antiguo Régimen deriva de su naturaleza. Es un magma de cosas habitualmente seculares, a veces milenarias, ninguna de las cuales se eliminó nunca. Fue profundamente conservador y muchas veces de antiguallas; o si se prefiere de antigüedades a la vez respetadas, veneradas, deformadas, olvidadas, resucitadas, fosilizadas... El Antiguo Régimen es una especie de inmenso río fangoso que arrastra troncos muertos y enormes plantas silvestres arrancadas de todas las orillas, organismos vivos de todas las edades y de todos los volúmenes, que ha recogido sin desmedro los grandes ríos de la edad media, los arroyos de los tiempos bárbaros y aún del imperio romano. Un enorme río que vuelca de golpe al océano de los nuevos regímenes, pero deja en él por largo tiempo su huella su color, sus aluviones”.

¹¹ TOMÁS Y VALIENTE, F., **Manual de Historia del Derecho Español**, Ed. Tecnos. 1979. p. 407.

Para indicar que, si Goubert hacía esta descripción genética del antiguo régimen basándose en el caso francés, con mayor razón se podría referir dicha descripción al caso español, pues se produce un proceso colonizador del territorio –de norte a sur– entre los siglos VIII y XV, con diferentes circunstancias económicas, sociales y político institucionales en cada una de sus fases. Y donde después el Estado Imperial de los Habsburgo se vio forzado, en los siglos XVI y XVII, a vender jurisdicciones, títulos y cargos para lograr fondos para sus empresas, creando también cantidad de señoríos “tardíos”.

Por último, indica el profesor García Sanz que se comprende así que las características de la propiedad territorial de los señoríos seculares - y también de los eclesiásticos sean muy diferente entre los situados más al norte peninsular y los localizados más al sur. Se comprende que sean diferentes las características de dicha propiedad en la alta edad media que en los últimos siglos medievales y en la época moderna, aun siendo el mismo señorío. Una casuística difícilísima de abarcar y de reducir a normas generales¹².

2.2 Origen diferenciación de señoríos

Las dificultades que ocasionó la abolición de régimen señorial al distinguir el Decreto de 6 de agosto de 1811 entre señoríos territoriales y señoríos Jurisdiccionales se debe, sin duda, al origen y las causas de los

¹² GARCÍA SANZ, A., “La Propiedad Territorial en los Señoríos Seculares”, dentro de la obra colectiva **Historia de la Propiedad en España siglos XV-XX. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España**, óp. cit. pp. 51-55. Además, señala dicho profesor que, aunque, a la vista de los censos de población de finales del siglo XVIII, es fácil saber que aproximadamente la mitad de la población española vivía bajo el régimen señorial, es imposible, sin embargo, conocer que superficie de tierra pertenecía a los titulares de señorío. Desde luego bastante menos que la proporción indicada referente a la población, dado que la jurisdicción que ejercían los señores era mucho más extensa que la propiedad territorial que les pertenecía y era susceptible de proporcionarles renta. Como es bien sabido, había señoríos en los que el señor no tenía tierra en el distrito donde ejercía su jurisdicción y ocurría, sin embargo, que podía tenerla en territorios donde no tenía potestad jurisdiccional, bien por ser de realengo o por ser tierra bajo la jurisdicción de otro señor. Esta era la situación en el siglo XVIII incluso en una zona del país, como Andalucía, que es considerada como la máxima concentración de la propiedad territorial en manos de los señores: según ha investigado Ignacio Atienza para el Estado de Osuna, de los duques del mismo nombre, éstos sólo poseían la cuarta parte del conjunto de la superficie de los pueblos integrados en tal Estado - Archidona, El Arahal, Morón, Olvera, Osuna, Ortega y Puebla de Cazalla.

diferentes tipos de titularidad sobre la tierra existentes en el antiguo régimen, como consecuencia de las circunstancias especiales que se dieron en la península ibérica desde el siglo VIII al XV, motivadas por la invasión de pueblos musulmanes y los ocho siglos que transcurrieron hasta el final de la reconquista.

Las diferentes etapas y zonas de la reconquista dieron lugar a distintos tipos de repoblación llevados a cabo. Y como consecuencia, también, a diferentes **títulos de ocupación** de los territorios conquistados.

El profesor García de Valdeavellano reconoce cuatro fases en la repoblación que originaron diferentes formas de titularidad sobre la tierra.

La **primera** fase es denominada “repoblación privada”. Estaba localizada en el valle de Duero y fue llevada a cabo hasta el curso de los ríos Mondego, Duero, Arlanza y Pisuerga lo largo de los siglos IX y X. Muchos pobladores acompañados de su familia se trasladaban a los territorios desiertos y se establecían generalmente en torno a una iglesia. Esta ocupación, mediante la *presura* y posterior roturación de los terrenos yermos (*escalio*), consolidaba el derecho de propiedad sobre el terreno roturado y cultivado.

La permanencia de esta institución, es decir, la presura seguida del escalio o roturación y cultivo de los terrenos, viene señalada también por el profesor Rafael Gibert al hablar del derecho municipal y territorial de Aragón, en el que, en relación con las normas realizadas en 1593 denominadas “Estatutos y ordenaciones acerca de las lites y diferencias en los montes y huertas de la ciudad de Zaragoza” y que según sus redactores había poco dispuesto en el derecho común y en los fueros acerca de la agricultura. Los 207 capítulos recogen una costumbre, parte de la cual estaba en papeles antiguos y parte se sabía por tradición de unos a otros. Dichos capítulos contienen una nueva regulación del escalio y sancionan el abandono del cultivo con la pérdida de la propiedad¹³.

¹³ GIBERT R. **Historia General del Derecho Español**. Ed. Rafael Gibert Granada 1968 p.315. Estos Estatutos y Ordenaciones fueron modernizadas y reimprimadas en 1625 y 1672

Una segunda fase de repoblación sería denominada “repoblación concejil”, que comprende desde el río Duero hasta el Tajo. Se inicia a partir de la conquista de Toledo en el año 1085. En esta nueva fase, la repoblación estuvo a cargo de los Concejos de las Ciudades y Villas del antiguo Reino de Toledo y de los concejos existentes en la Extremadura o región fronteriza de Castilla.

Para el historiador Francisco Cárdenas, cuando Alfonso VI conquistó Toledo en 1085 y trató de poblarla con más cristianos que los mozárabes allí avecinados, no se limitó a dar heredades a los conquistadores que las quisieran, sino que convocó a todos los que desearan habitar dentro de sus muros, lo cual equivalía a ofrecerles alguna participación en su tierra. El mismo monarca, para reedificar las ciudades de Segovia, Ávila y Salamanca, encomendó su población en 1088 al conde D. Ramón de Borgoña, el cual, para ejecutarla, hizo unos llamamientos a todos los del reino, nobles y plebeyos, ofreciéndoles tierras, villas, prados y posesiones¹⁴.

La tercera fase de la repoblación se realiza por las Órdenes Militares constituidas en el siglo XII y se extiende a las tierras reconquistadas, desde el Tajo hasta el Guadiana, y a las que los Reyes otorgaron el dominio de grandes señoríos o maestrazgos que eran repoblados por colonos, gentes dependientes de las Órdenes Militares y a los cuales cedieron los campos de cultivo de sus tierras señoriales.

La cuarta y última fase corresponde a la repoblación de Andalucía, y abarca hasta la cuenca del Guadalquivir. La repoblación se hizo, en parte, a través de los concejos existentes en Córdoba y Sevilla mediante el establecimiento de pueblas en sus alfores y también por las Órdenes Militares y por los nobles, que recibieron del rey extensos **señoríos**, los cuales poblaron mediante el otorgamiento de fueros a sus repobladores procedentes de los reinos de León y Castilla, que se asentaron como colonos o solariegos. Esta repoblación se hizo mediante el sistema de repartimiento que, a diferencia del

¹⁴ CÁRDENAS ESPEJO F., **Ensayo sobre la Historia de la Propiedad Territorial en España**, Imprenta de J. Noguera a cargo de M. Martínez. Madrid 1873 pp. 246 y 247.

sistema presura a o cartas pueblas, consistía en la distribución ordenada de las casas y heredades de las poblaciones y tierras reconquistadas. Se hacía entre los que habían tomado parte en la conquista, según la condición social y los méritos respectivos de los conquistadores, recibiendo los magnates extensísimos heredamientos o propiedades rústicas donde asentaron a sus colonos¹⁵.

A la vista del tipo de repoblación, se puede decir que la del valle del Duero se realizó por la ocupación de territorios desérticos y el predominio de una **pequeña propiedad territorial**; y, por consiguiente, la existencia de pequeños propietarios no sometidos a ningún tipo de dependencia respecto al propietario o señor de gran dominio.

Para el profesor Tomás y Valiente, el valle del Duero constituyó un foso defensivo con grandes extensiones de tierras sin dueño y susceptibles, por tanto, de ser ocupadas por repobladores que fueron llegando desde mediados del siglo IX procedentes del norte y del sur musulmán. Esta repoblación favoreció, en todo caso, a los reyes, que necesitaban llenar el desierto para hacerle defendible; también favoreció a los nobles, que lograron reservarse extensas porciones de tierra; y a los monasterios, que recibieron donaciones de tierras por parte de los reyes y, después, por parte de diversos donatarios.

En tierras castellanas surgió lo que Sánchez Albornoz ha llamado “islote de hombres libres en la Europa feudal”. Numerosos repobladores de la primera hora ocuparon y roturaron las tierras, y a partir de esta presura se convirtieron en propietarios de la porción por ellos cultivada. Durante los siglos IX y X, estas gentes mantuvieron su independencia, pero a la larga la pequeña propiedad fue absorbida por la fuerza expansiva de los señoríos¹⁶.

Esta pequeña propiedad también surgió en la segunda fase de la repoblación, la denominada “repoblación concejil”, realizada en la zona que se denomina Extrema Durii (lo que está más allá del Duero). En concreto era la

¹⁵ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L.: **Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los Orígenes al Final de la Edad Media**, Ediciones Revista de Occidente, Madrid, 1968, p. 242.

¹⁶ TOMÁS Y VALIENTE F., Manual de Historia..., óp. cit. pp. 120 – 121.

zona comprendida entre dicho río y las tierras del sistema central. Los concejos de Salamanca, Ávila, Segovia, Medina del campo, Cuéllar, Olmedo, Sepúlveda, Arévalo, Soria, Alba de Tormes y Ciudad Rodrigo estaban dotados de un núcleo urbano y de un extensísimo alfoz. Organizaron la repoblación creando aldeas o pueblas mediante el asentamiento de nuevos vecinos, gentes de libre condición que roturaban y cultivaban los terrenos que el concejo les concedía, con arreglo a determinadas condiciones y privilegios contenidos en fueros o cartas pueblas¹⁷.

Ejemplos de este tipo de repoblación se pueden encontrar en los documentos históricos de municipios enclavados en los antiguos concejos afectados por este tipo de repoblación. Se puede hallar la carta otorgada en el siglo XII al municipio de Cedillo del Condado, provincia de Toledo, con el siguiente texto:

“Cristo. En nombre de Dios en su gracia. Yo el Conde Amalrico hago carta de donación a los pobladores de Cidello de esta misma aldea para que siempre ellos e sus hijos y toda la generación que de ellos provenga hayan y tengan y posean con derecho hereditario perpetuo y hagan de aquella heredad lo que quisieran, dar o vender a quienquiera que quisieran a salvó sin embargo de mi juro.”

A continuación, se hace una relación de las diferentes personas a las que se entrega una superficie de terreno establecida en yugadas. Una yugada es la extensión superficial que puede labrarse con una yunta en un día. En algunas zonas, la yugada equivaldría a 50 fanegas de marco real, es decir alrededor 32 hectáreas¹⁸.

Otro ejemplo de repoblación es el caso de un municipio de Duruelo de Sierra, en la provincia de Soria. Vemos cómo en el año 1288, por el Concejo de Soria, se otorga Carta Puebla a este municipio con el siguiente texto:

“Conocida cosa sea a todos los omes que esta carta vieran. Como nos el Consejo de Soria poblamos a Duruelo que ese término de Soria, e poblamos la omes de Rio de Gomiel e que los que moraren que fagan todos sus derechos

¹⁷ GARCIA DE VADEAVELLANO, L., Curso de Historia de las Instituciones..., óp. cit. p. 242.

¹⁸ <http://www.cedillodelcondado.es/municipio/historia.html>. Documentación Histórica del Municipio de Cedillo del Condado (Toledo) Carta Puebla del siglo XII. La Carta Puebla detalla las yugadas que son entregadas o confirmadas a los diferentes pobladores

como aldea de Soria e otorgamosles que la ayan con todas sus pertenencias, con montes, con ríos, con pastos, con heredades con deffesas, con entradas, con salidas, así como fue la de otra puebla que fue antes. Esta carta fue otorgada el jueves de la cena VIII días antes de abril en Consejo. Reinante el rey don Fernando en Castilla, en Toledo, en León, en Galicia, en Sevilla, en Córdoba, en Murcia, en Jaén. Judez en es anno don Gil de Palacios. Alcayat don Yennego. Merino don Nicholas. Escribano Nicholas. Era milésima, ducentésima octogésima octava, e mandamos esta carta con seyello de Concejo por que ayan este fecho firme e estable”¹⁹.

Por el contrario, la repoblación desde el Tajo hasta el Guadiana realizada por las Órdenes Militares y la de Andalucía dieron lugar a **grandes propiedades o señoríos** cultivados por colonos solariegos sometidos a vínculos de dependencia **señorial**.

Los señoríos, por lo tanto, tienen su origen en la Edad Media, ya que la **administración del territorio** en los estados hispano cristianos se insertaba en el régimen especial de los “señoríos”. Inicialmente, estos eran dominios territoriales sujetos a la autoridad de los dueños o señores, investidos estos en sus dominios de potestades que derivaban de su poder dominical sobre los mismos, de las relaciones de dependencia en que se encontraban respecto al señor los habitantes del dominio, y de la cesión, por parte del rey a los señores, de algunas facultades del poder público mediante el otorgamiento del privilegio de inmunidad. A estos señoríos, el profesor García de Valdeavellano los denomina señoríos territoriales.²⁰

A partir de los siglos XIV y XV, los señoríos podían ser también comarcas, en las cuales el Rey atribuía la jurisdicción o algunas facultades de la potestad regia a un magnate o señor sin necesidad de que este último fuera dueño de todas o parte de las tierras del señorío. Este tipo de señorío, que no se fundamentaba en el dominio de la tierra sino, sobre todo, en la jurisdicción y otros poderes de que el señor estaba investido por concesión del príncipe, era el llamado señorío Jurisdiccional²¹.

¹⁹ Documentación histórica del Municipio de Duruelo de la Sierra (Soria)
www.duruelodelasierra.es/pdf/carta_puebla.pff.

²⁰ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de Historia de las Instituciones..., óp. cit. P.518.

²¹ GARCIA DE VALDEAVELLANO, L., Curso de historia de las Instituciones..., pp. 518 a 520. La concesión por el Rey del privilegio de inmunidad a algunas tierras, las sustraía a su directa

Para Salvador de Moxo, la trayectoria señorial en España fue cambiando de signo y alterando su contenido. Nacido el señorío en la alta edad media sobre un sustrato territorial, no tardó en unirse a éste en ciertas ocasiones y en virtud de las inmunidades y la concesión de derechos regalianos –impulsada por el influjo ultrapirinaico al advenir a Castilla la dinastía Borgoñona– el uso y ejercicio de la potestad judicial. La entrega de ésta al titular del señorío se generalizó en los dominios (villas y territorios) donados por los Trastámara, en cuya época se constituyeron los más importantes señoríos nobiliarios poseídos por los linajes que ocuparon el más alto rango en España hasta el fin del antiguo régimen.

En la baja edad media también existe otro tipo de señorío en el que se mezcla el señorío solariego con la reserva por parte de la realeza del ejercicio de la jurisdicción. El libro o Becerro de Behetrías revela la existencia de lugares sometidos a la forma dominical del solariego, donde el ejercicio de la justicia se haya en manos del monarca, percibiendo la realeza las tasas y derechos correspondientes a tal función Jurisdiccional. O, dicho en otras palabras, el Becerro presenta ejemplos de coexistencia de la jurisdicción real con el dominio solariego de los nobles, lo que en palabras de Salvador de Moxo nos aleja de considerar como totalmente anómala la existencia del mero señorío solariego desprovisto de jurisdicción en la Castilla medieval²².

También bajo los Austrias Menores se extiende un señorío efectivamente Jurisdiccional, pero que ya no es el de siglos anteriores, sino un señorío Jurisdiccional simple o impropio, que se basa esencialmente en el derecho otorgado a una persona que puede estar desvinculada de la tierra sobre la que va a ejercer una autoridad judicial y administrativa.

autoridad, o a la del Conde o Potestad que regía en su nombre una comarca, y a veces cedía su gobierno, en mayor o menor grado, a un magnate seglar o eclesiástico, que era investido en su coto o señorío con atribuciones análogas a las que tenían en sus distritos los Condes y Potestades quedando sujetos a la potestad del “señor” todos los colonos y **pequeños propietarios** rurales del territorio inmune. De este modo, la organización interna y la administración de los señoríos investidos de inmunidad se asemejó ya en la edad media a la de los distritos administrativos.

²² MOXO, S., La disolución del Régimen..., óp. cit. p. 23 - 25.

Salvador de Moxo califica de impropia esta clase de señorío porque no cabe olvidar que la posesión o tenencia de tierras, a cuyo poseedor se le concedió el privilegio de inmunidad, fue el germen del régimen señorial; y lo significativo de los señoríos Jurisdiccionales es el hecho de que dentro del término de estos existiera casos de tierras alodiales, es decir, tierras cuyo propietario ostenta tanto el dominio directo como el útil. En otras palabras, la propiedad plena no está sometida a cargas señoriales²³.

En los señoríos Jurisdiccionales los señores ejercían en sus territorios funciones diversas, entre ellas la administración de justicia, percepción de determinados tributos y el nombramiento de oficiales y agentes de la autoridad señorial así como otorgar fueros o estatutos locales especiales a las localidades de su señorío y, con arreglo a estos fueros, la de intervenir más o menos en la designación de jueces alcaldes y otras autoridades del concejo situados en los términos de su señorío, lo que se denomina Mero y Mixto imperio²⁴.

La institución señorial permanece en la base de la organización social hasta las Cortes de Cádiz, pero con una particularidad: dentro de los señoríos Jurisdiccionales existían diferencias en lo referente a la titularidad de la tierra, en función de que originariamente hubiesen sido señoríos territoriales por ostentar el dominio de las tierras, o Jurisdiccionales otorgados en la baja Edad Media o en el periodo de los Austrias, donde sin ser propietarios de todo o parte de las tierras se les atribuía el señorío Jurisdiccional que no implicaba necesariamente el dominio sobre esas tierras, sino que se les daba determinadas atribuciones en los términos indicados anteriormente.

Pues bien, la diferencia entre unos y otros señoríos, es decir, entre los territoriales y los Jurisdiccionales, adquiere una gran importancia como

²³ MOXO, S., La disolución del Régimen..., óp. cit. pp. 48 - 49. Nota a pie de pág. 99. Para este autor, la importancia y generalización que la jurisdicción fue adquiriendo en contraposición al señorío solariego entre los derechos señoriales, se pone de relieve al ver cómo se centra principal y concretamente sobre ella o sobre el alcance o amplitud del ejercicio de facultades jurisdiccionales, diversos pleitos de tanteo iniciados por los pueblos durante del antiguo régimen. Nota a pie de página del mismo autor nº 99

²⁴ GARCIA DE VALDEAVELLANO, L. Curso de Historia de las Instituciones..., óp. cit. pp. 521 a 524.

consecuencia del articulado del Decreto de las Cortes de Cádiz del 6 agosto 1811, que distingue entre los señoríos Jurisdiccionales (Artículo 1º), que quedan incorporados a la Nación, y los señoríos territoriales y solariegos (Artículo 5º), que quedan desde ahora en la clase de los demás derechos de propiedad.

La diferenciación de señoríos no fue fácil, debido a que los contornos que delimitaban ambas especies de señorío resultaban ya tan imprecisos, que Sánchez Albornoz pudo decir en su momento que en el siglo XIX los límites de los señoríos Jurisdiccionales y territoriales eran borrosos.²⁵

2.3 La distinción de señoríos Jurisdiccionales y territoriales en el Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811

La distinción entre señoríos Jurisdiccionales y señoríos territoriales o solariegos ha suscitado en la doctrina innumerables polémicas ya que muchos entendían que era impropia puesto que todos eran originariamente Jurisdiccionales. Incluso admitiendo la existencia de otras variantes, no resultaba sencillo, en ningún caso, precisar la naturaleza de cada señorío en concreto, puesto que había de deducirse de títulos, y no era frecuente que se conservasen o, que conservados, se pronunciara explícitamente sobre el particular²⁶.

Para algunos juristas como García Ormaechea, en España como en todos los países donde imperó el feudalismo, todos los señoríos eran

²⁵ MOXO, S. La Disolución del Régimen..., óp. cit. p. 21. La cita del profesor Sánchez Albornoz se haya contenida en su libro La reforma agraria ante la historia. pág. 75 Madrid 1932. También en este sentido se expresa Salvador de Moxo al indicar que de la misma manera en que en su momento se produjo la ocupación subrepticia de la jurisdicción por ciertos señores solariegos, aprovechando los tiempos revueltos de los Trastámara, el ejercicio de la justicia por sus dueños en Edad Moderna, daría ocasión a algunos de estos para labrarse a su amparo su dominio territorial. Así observamos como la villa riojana de Agoncillo, en pleito iniciado el 1741 contra su señor D Jerónimo de Frías y Salazar, mantiene que dueños los antecesores de éste en su origen de la jurisdicción, carecían del señorío solariego, que después han ido formando con amenazas y presiones, subrayando aquella su carácter de ser una villa poblada. Pág. 51.

²⁶ NIETO, A. Los primeros pasos..., óp. cit. p. 547. Las propias Cortes se percataron de los problemas que había de traer la aplicación del decreto y establecieron en el Artículo 13 que, si se ofreciese alguna duda sobre su inteligencia y verdadero sentido, seas tendrán los tribunales de resolver o interpretar y consultarán a S.M. por medio del Consejo de Regencia, con remisión del expediente original.

Jurisdiccionales, ya sea pertenecientes al Rey (señoríos de realengo), a los señores laicos (señoríos solariegos), o a las comunidades o personas eclesiásticas (señoríos de abadengo). Por tanto, la división de los señoríos en Jurisdiccionales, territoriales y solariegos, consignada en la Ley de 1811, es un error histórico y jurídico que ha engendrado en aplicación de la ley múltiples equivocaciones²⁷.

En este sentido, también se manifiesta el profesor Pedro Ruiz Torres al indicar que señorío y propiedad se encontraba frecuentemente confundidos en el patrimonio de la aristocracia laica y eclesiástica y era imposible establecer una diferencia entre ambas. En la mayoría de los casos, el dominio que ejercían sobre la tierra y sus habitantes provenía directamente del ejercicio de la jurisdicción señorial, a partir de la cual se había logrado luego introducir un concepto más moderno de propiedad territorial a medida que avanzaba la crisis del antiguo régimen²⁸.

En cambio, el historiador Salvador de Moxo sostiene que para tratar de comprender la profundidad que encierra dicha discriminación, y al mismo tiempo el que se presentará pronto como agudo y complejo problema, hay que volver la vista hacia la Edad Media, remontándonos a través del largo proceso de desarrollo del régimen señorial. Solo así se pueden llegar a comprender los orígenes y matices de tal distinción. En otro caso resultará ésta de tan difícil inteligencia que llevará a autores como García Ormaechea a negar reiteradamente la posibilidad de existencia autónoma del señorío solariego con tesón insuficientemente documentado²⁹.

²⁷ GARCÍA ORMAECHEA, R., **Supervivencias Feudales en España: Estudio de Legislación y Jurisprudencia sobre Señoríos**. Urgoiti Editores 2002. Edición de Pedro Ruiz Torres, p. 20.

²⁸ RUIZ TORRES, P., "Señoríos y Propiedad en la Crisis del Antiguo Régimen", citando a José María Alcalde Jiménez, "Señorío y poderes locales en Soria entre el Antiguo Régimen y el Liberalismo", Valladolid, Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, 1997. También a Jesús María Usunariz Garayoa, "Nobleza y Señoríos en la Navarra Moderna. Entre la solvencia y la crisis económica", Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra, dentro de la obra colectiva **Historia de la propiedad en España siglos XV - XX, Encuentro Interdisciplinar Salamanca 3-6 de junio de 1998**. Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (coords). Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, p. 334.

²⁹ MOXO, S., La disolución del Régimen..., óp. cit. pág. 22. Para este autor la obra de García Ormaechea: *Supervivencias Feudales en España*, rebosa un apasionamiento propio de la

El problema enorme que se planteó surgió al establecer el citado Real Decreto de 6 de agosto de 1811, una distinción entre los señoríos Jurisdiccionales del Artículo 1º y los señoríos territoriales y solariegos a los que se refieren los Artículos 5º y 6º y establecer para unos y otros diferentes e importantes efectos. El Artículo 1º establecía para los señoríos Jurisdiccionales: “Desde ahora quedan incorporados a la Nación todos los Señoríos Jurisdiccionales de cualquier clase o condición que sean”.

El Artículo 5º, relativo a los señoríos territoriales y solariegos:

“Los señoríos territoriales y solariegos quedan desde ahora en la clase de los derechos de propiedad particular, si no son de aquellos que por su naturaleza deban incorporarse a la Nación, o de los que no se hayan cumplido las condiciones con que se concedieron, lo que resultara de los títulos de adquisición.”

El Artículo 6º, sobre los Señoritos Territoriales, continúa:

“Por lo mismo los contratos, pactos o convenios que se haya hecho en razón de aprovechamientos, arriendos de terrenos, censos u otros de esta especie celebrada entre los llamados señores y vasallos se deberán considerar desde ahora como contratos de particular a particular.”

Esta distinción de la ley, trajo innumerables problemas, ya que era muy difícil realizar la distinción entre señoríos Jurisdiccionales y señoríos territoriales con la trascendencia que tuvo a los efectos de clarificar el derecho de propiedad territorial.

Con la redacción de estos artículos del Decreto de 1811 la controversia entre el señorío Jurisdiccional y el señorío territorial o solariego estaba servida. Los nuevos propietarios debían acreditar los títulos en los que se basaba la propiedad de la tierra, habiendo gran animadversión por parte de la nobleza a realizar la demostración de algo que, según ellos, les correspondía desde siempre³⁰.

época en que fue publicada; muy limitada en su concepción y medios, así como desprovista de aparato crítico, aporta como valor más apreciable su recopilación de Jurisprudencia.

³⁰ CASAUS BALLESTER, M.J., “La Repercusión del Decreto de 1811 y la Ley de 1823 en los Señoríos Nobiliarios a través de la casa ducal de Híjar” *Archivo Ducal* de Híjar, Archivo Abierto

La cuestión, como vemos, no resulta pacífica y los redactores del Real Decreto de 1811, conocedores de estado de este problema, establecieron en el Art. 13:

“Si se ofreciese alguna duda sobre su inteligencia y verdadero sentido se abstendrán los tribunales de resolver e interpretar y consultarán a SM por medio del Consejo de Regencia con remisión del expediente original.

Con la restauración de Fernando VII se concretó la cuestión ya que la jurisdicción no planteo ningún problema centrándose los problemas en clarificar la propiedad de la tierra.

En efecto, aunque fue derogada la obra de las Cortes de Cádiz, los nobles titulares de Señorío no recuperaron sus derechos Jurisdiccionales suprimidos en 1811³¹ por lo que, en opinión del profesor Hernández Montalbán, abolidos los aspectos Jurisdiccionales de la propiedad, los enfrentamientos se centraron en la cuestión de las rentas y en la legitimidad de las propiedades³².

Las facultades Jurisdiccionales de los señores fue lo único que quedo abolido definitivamente (salvo las rentas Jurisdiccionales del hermano del rey Carlos María Isidro, que por gracia de aquél las siguió disfrutando) ya que Fernando VII, cuando reimplanto el absolutismo, no modifico nada acerca de este tema, así se deduce de la Real Cédula de abolición del Decreto de 1811, fechada el 15 de septiembre de 1814³³.

<http://www.archivoducaldehijar-archivoabierto.com/articulos/ad028.pdf>

³¹ LA PARRA LOPEZ, EMILIO. “La restauración de Fernando VII en 1814” *Historia Constitucional*, n. 15, 2014 <http://www.historiaconstitucional.com>, págs. 205-222.

³² HERNANDEZ MONTALBAN, F., **La abolición de los señoríos en España 1811.1837**, Ed Biblioteca Nueva Universidad de Valencia, 1999, p. 18.

³³ TORIJANO PEREZ, E., **Los nuevos propietarios de Ledesma: De la propiedad territorial feudal a la propiedad territorial capitalista**, Ed. Diputación Provincial de Salamanca, 2000, p.111. Para esta autora la heterogeneidad del régimen señorial español era muy difícil de abolir según los planteamientos tomados y los métodos seguidos, por los cuales se trataba de un modo igual a casos diferentes. A esto hay que añadir la difícil meta que se impuso el legislador a la hora de regular el final de los señoríos. Por un lado, tenía que ser deferente con los antiguos señores, por un pacto tácito entre burguesía y señores, y, por otro lado, debía los liberales ser fieles a su principio de igualdad, imposible de conciliar con la situación señorial. El resultado fue que durante todo el siglo XIX y primeros años del 20 no se dejaron de dictar sentencias sobre la abolición del régimen señorial, sentencias quedan coetáneas de otras que resolvían problemas laborales, industriales o económico empresariales, en definitiva, problemas de la nueva situación económica y social que se estaba fraguando en el siglo XIX.

El gran número de dudas que proporcionó este decreto dio lugar a que se tuviera que aprobar dos leyes. Una en el trienio liberal, en concreto el 3 mayo 1823, en la que se establecía en el Artículo 2º. la presunción de que todos los señoríos eran Jurisdiccionales (y por ende quedaban abolidos) de tal manera que quien afirmara ser lo contrario, tenía que acudir a los tribunales y exhibir sus títulos para acreditar la excepción, situación que en opinión del profesor Nieto favorecía la posición de los pueblos ya que eran los señores quienes tenían que acudir a los tribunales para demostrar que su señorío no era Jurisdiccional y que, por consecuencia se convertía en propiedad particular³⁴.

Finalmente, sigue diciendo el profesor Nieto, esta controversia no se acabó de solucionar hasta la Regencia de María Cristina, que mediante otra la Ley del 26 agosto 1837. Con esta ley se cambió el criterio de la presunción y ahora, en el sentido aristocrático. Los señoríos quedaban abolidos ciertamente, pero convertidos en propiedad particular y la prueba de lo contrario debía ser muy difícil para los pueblos.

La única esperanza era que los tribunales adoptaran una actitud generosa con los antiguos vasallos, y rígida con los antiguos señores a la hora de valorar los títulos. No fue así, y los tribunales, salvo excepciones rarísimas, sentenciaron siempre a favor de los propietarios³⁵.

Dadas las diferencias, se puede decir que el régimen señorial se abolió de modo casi místico, siendo cada caso un mundo y acudiendo los antiguos señores, sus abogados, los fiscales los representantes de los pueblos a la máxima de *sálvese quien pueda* para, de cualquier modo, salvar los resquicios feudales que representaban ciertos ingresos en las arcas de los antiguos señores. (pág. 116).

³⁴ El Artículo 2º de la Ley de 3 de mayo de 1823 establecía lo siguiente: Declárase también que para que los señoríos territoriales y solariego se consideren en la clase de propiedad particular, con arreglo al Artículo 5º de dicho decreto, es obligación de los poseedores acreditar previamente con los títulos de adquisición que los expresados señoríos no son de aquellos que por su naturaleza deban incorporarse a la Nación, y que se han cumplido en ellos las condiciones con que fueron concedidos, según lo dispuesto en el mencionado Artículo sin cuyo requisito no han podido ni puede considerarse pertenecientes a propiedad particular.

³⁵ NIETO GARCIA, A., Los Primeros pasos..., óp. cit. p. 548. Esta conclusión la establece el autor del resultado de las estadísticas que elaboró Rafael García Ormaechea en 1932 y publicadas en su obra Supervivencias Feudales en España.

2.4 Las consecuencias del proceso abolicionista para el derecho de propiedad y para la organización del Estado.

Como vemos, la legislación abolicionista tuvo que ser reformada en dos ocasiones, y dio lugar a infinitas consultas y pleitos derivados de la interpretación de las normas del Decreto de 1811 y las posteriores Leyes de 1923 y 1837. Y es que, en los señoríos propiamente Jurisdiccionales, la propiedad de la tierra no se terminó de clarificar hasta la aprobación de la Ley de 26 de agosto de 1837 con un resultado claramente a favor de los titulares del señorío, situación que el profesor Nieto deja patente en el siguiente comentario:

La cuestión es que, como indica García Ormaechea, -citado por Alejandro Nieto- que hizo un estudio sobre esta cuestión terminando con la siguiente conclusión:

“No sólo no se aplicaron esas leyes, sino que de las contiendas forenses surgió con el error, la confirmación y el reconocimiento de los mismos derechos que aquéllas quisieron extinguir. Todos los territorios de señorío, aún de los incorporados a la Nación como Jurisdiccionales, fueron declarados de propiedad particular; todas las prestaciones, nacidas de contrato libre... De este modo unos títulos políticos de jurisdicción territorial se transformaron en títulos de derecho civil”. ³⁶

Comentarios a los que se suma el profesor Tomás y Valiente al indicar que la legislación abolicionista aumentó los derechos sobre la tierra de los antiguos señores, pues, en efecto, sus derechos reales no siempre estaban amparados suficientemente en títulos originarios y, desde luego, no eran tan plenos como el concepto individualista liberal de propiedad privada. Pero ahora, a través de los textos de los años 1811, 1823 y 1837, los “señores” se convertían en propietarios plenos, trocando sus anacrónicos poderes señoriales con el más aséptico, rentable y sagrado derecho de propiedad. Su poder económico quedó así transformado y fortalecido a costa de los poco beneficiosos derechos señoriales, incompatibles con los nuevos mecanismos

³⁶ NIETO GARCIA, A., Los Primeros pasos..., óp. cit. p. 548.

económicos. La figura del señor fue sustituida en adelante por la del señorito y la del cacique³⁷.

El resultado final de toda esta cuestión, y que se trata de poner de manifiesto en este trabajo es que, con la desaparición de dicho régimen señorial, y sin perjuicio de los innumerables pleitos y dificultades que durante el siglo XIX dieron lugar por la interpretación y aplicación de las diferentes normas abolicionistas, se llegó a **clarificar** el derecho de propiedad de innumerables extensiones de terreno con las consecuencias que esa clarificación tuvo para el tráfico jurídico inmobiliario.

Clarificación de la propiedad se produjo en perjuicio de las clases menos favorecidas y en beneficio de la consolidación de la propiedad de la nobleza, que transforma sus caducos derechos señoriales en un derecho de propiedad.

Podemos concluir, citando al profesor Tomas y Valiente sobre la doble finalidad del Decreto de 6 de agosto de 1811:

En primer lugar, abolir todos los derechos de carácter Jurisdiccional que hasta entonces habían disfrutado los señores, y que a partir de ese momento quedaban incorporados a la Nación. Es decir, a los órganos del Estado de manera que no habría en adelante diferencia en el gobierno, administración de justicia y percepción de impuestos entre unos ciudadanos y otros como durante siglos y hasta entonces lo había habido entre los hombres de señorío y los de realengo.

La segunda finalidad apuntada por Tomás y Valiente consistía en respetar los derechos reales de los señores, es decir, su dominio sobre la

³⁷ TOMAS y VALINTE, F.: Manual de Historia... óp. cit. pág. 410. También la opinión de este autor coincide con la de Nieto y García Ormaechea, los antiguos señores perdieron muchos de sus anteriores derechos, también lo es que tanto el legislador de 1811 y 1823, como sobre todo el de 1837 y tras la jurisprudencia de los Tribunal Supremo, al interpretar estos tres textos citados, procuraron fortalecer el poder sobre la tierra de los antiguos señores. Nunca se intentó aprovechar la ocasión de la abolición del régimen señorial para realizar una redistribución de la propiedad de la tierra en favor de los campesinos

tierra. Derechos estos que, según decía el propio decreto, quedarían en adelante en la clase de los demás derechos de propiedad particular³⁸.

Por último, con la abolición del régimen señorial se pudo afrontar en la Constitución Doceañista la unidad del régimen Jurisdiccional, municipal y fiscal de la Nación ya que el Decreto de 1811, y en relación con estas cuestiones, Art 2 establecía:

“Se procederá al nombramiento de todas las justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden y según se verifica en los pueblos de realengo”.

Y complementado por el Artículo 14 que ordenaba:

“En adelante nadie podrá llamarse señor de vasallos, ejercer jurisdicción, nombrar jueces ni usar de derechos comprendidos en este Decreto”

En lo referente al régimen municipal, el decreto indicaba en su Artículo tercero que:

“Los corregidores, alcaldes mayores y demás empleados comprendidos en el Artículo anterior cesarán desde la publicación de este decreto, a excepción de los ayuntamientos y alcaldes ordinarios, que permanecerán hasta fin del presente año”.

Por último, en el aspecto fiscal:

“Quedan abolidos los dictados de vasallo y vasallaje y las prestaciones así reales como personales, que deban su origen a título Jurisdiccional, a excepción de los que procedan de contrato libre en uso del sagrado derecho de propiedad”³⁹.

³⁸ TOMAS Y VALIENTE, F., Manual de historia..., óp. cit., p.409.

³⁹ Esta era la dicción del Artículo 4 del Decreto de 6 de agosto de 1811. En este sentido son interesantes las palabras del Diputado Bahamonde (sesión de 9 de junio de 1811) recogidas por García Ormaechea en la obra citada pág. 7 “¿Qué ventajas se prometen los ciudadanos españoles de ser súbditos inmediatos del monarca y no de los señores jurisdiccionales y solariegos?” El español que es inmediato vasallo del Rey contribuye con su cuota de tributos que le cabe para la sustentación de la Corona y las cargas del Estado. El español que tiene la desgracia de llamársele vasallo de otro, contribuye al Estado con lo que le ha correspondido, según su clase, y, además, al Señor Jurisdiccional, por lo común, con lo que llaman derechos de vasallaje o feudales, impuestos por él mismo o por sus administradores, apoderados arbitraria o despóticamente.

3.- Derecho de Propiedad y Expropiación Forzosa en el Constitucionalismo del siglo XIX

3.1 Introducción

En el epígrafe anterior, se han analizado las consecuencias que para el derecho de propiedad territorial tuvo el Decreto de Abolición de Señoríos, pero este Decreto no solo tuvo consecuencias en lo referente a la clarificación del derecho de propiedad territorial, sino que sus efectos llegaron más allá de esta clarificación y afectaron de forma muy importante a la propia organización del Estado, y que pudieron ser recogidos en el Texto Constitucional de 19 de marzo de 1812.

Las consecuencias que se produjeron con la aprobación del Decreto de las Cortes de Cádiz del 6 agosto 1811, es decir, unos meses antes de la aprobación de la Constitución de 1812, fueron de una importancia trascendental. Sin este decreto abolicionista previo, era imposible regular en la Constitución cuestiones tan importantes como la soberanía nacional, la división de poderes, el régimen jurídico de los ayuntamientos, el nombramiento de alcaldes y la unificación fiscal de todo el territorio de la Nación, pues el régimen señorial afectaba a todas estas instituciones.

La Constitución de 1812 supone el tránsito del absolutismo del antiguo régimen a un régimen liberal y democrático, basado en los principios de soberanía nacional, libertad e igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, separación de poderes entre el legislativo, ejecutivo y judicial y unificación de la legislación de régimen local. La Constitución también pone las bases de un nuevo sistema fiscal desterrando el modelo feudal, y se ponen las bases para el desarrollo de un sistema fiscal acorde con los principios de universalidad y proporcionalidad.

En definitiva, la Constitución de 1812 abre el camino a una nueva sociedad, a un nuevo régimen político liberal donde la configuración del nuevo derecho de propiedad a lo largo de la primera mitad del siglo XIX seguirá liberándose de sus ataduras medievales con las leyes desvinculadoras de

mayorazgos, desamortizadoras de bienes eclesiásticos y corporativos, redención de censos enfitéuticos y abolición de la derrota de mieses, lo que unido a la regulación expropiatoria y la constitución de un nuevo Estado basado en la unidad y soberanía nacional, se podrá desarrollar la primera legislación urbanística coherente con los principios burgueses y liberales de la época.

3.2 Principios del constitucionalismo decimonónico sobre propiedad privada y expropiación forzosa

Desaparecido el régimen señorial, la Constitución de 19 de marzo de 1812 pondrá las bases para afrontar todo un proceso de liberación e individualización de la propiedad, que conducirá a una concepción liberal del derecho de propiedad territorial, fruto sin duda de la revolución francesa y de su regulación en el Código Civil napoleónico de 1804. Pero esa misma Constitución pondrá los límites a ese derecho de propiedad, pues éste cederá ante el interés público mediante la institución expropiatoria y consiguiente compensación económica por la expropiación. Se configura, pues, un derecho de propiedad territorial adaptado a la nueva situación política y económica que lleva aparejada la sociedad burguesa e industrial, pero también se pone límite a esa propiedad en atención a las nuevas necesidades derivadas de las grandes obras públicas que se acometerán a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX (ferrocarriles, carreteras, puertos ensanche y reforma interior de poblaciones), apoyadas en una legislación específica que irá conformando las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo.

Veamos a continuación las referencias constitucionales sobre esta cuestión:

En primer lugar, y por lo que se refiere al derecho de propiedad, la Constitución de 1812 declara en su Art.4º:

“La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

Asimismo, en el Título IV, Capítulo I, Art. 172, apartado 10, al regular las cuestiones relativas a la “Inviolabilidad del Rey y de su Autoridad” se apunta la

causa por la que la propiedad puede ceder: la utilidad o interés común. Es decir, se está constitucionalizando la institución expropiatoria y la correspondiente compensación económica a la expropiación mediante el pago del justiprecio⁴⁰.

Por lo que se refiere a la expropiación forzosa, la dicción del Artículo 172, apartado 10, es la siguiente:

“El Rey no puede tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común tomar la propiedad de un **particular**, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a buena vista de hombres buenos”.

Aunque no quede definido concretamente, se puede deducir a lo largo del articulado que la Constitución de 1812 considera la propiedad como privada, absoluta e individual y sin perjuicio de que este derecho de propiedad absoluta ceda ante los casos de utilidad pública o interés común, al contemplar que la propiedad puede ser expropiada con justa indemnización.

Para las historiadoras María Jesús Malilla y Esperanza Frax a lo largo del articulado de la Constitución de 1812 se deducen los rasgos en que se basa el concepto de propiedad privada absoluta e individual, rasgos que caracterizan a la propiedad en este momento de revolución e instauración de un nuevo sistema económico.

Siguen indicando que la consideración de la propiedad como sagrada, inviolable e inalienable se encuentra en la prohibición de pena de confiscación de bienes regulada en el Art. 304. Es importante la cita que realizan del profesor Sánchez Agesta en el sentido de “Que frente a otros derechos, la Constitución de 1812 pone el mayor cuidado al detallar las garantías que

⁴⁰ En el Artículo 173 de la Constitución de 1812, al regular la fórmula del juramento del Rey en su advenimiento al trono, establece el siguiente inciso “...que guardaré y haré guardar la Constitución política y leyes de la Monarquía española, no mirando en cuanto hiciere sino al bien y provecho de ella; que no enajenaré, cederé ni desmembraré parte alguna del reino. Y, que no exigiré jamás cantidad alguna de frutos, dinero ni otra cosa, sino las que hubieren decretado las Cortes; que no tomaré jamás a nadie su propiedad, y que respetar en sobre todo la libertad política de la nación y la personal de cada individuo. Y, y si en lo que he jurado, o parte de ello, lo contrario hiciere, no debo ser obedecido, antes aquello en que contraviniera, sea nulo y de ningún valor. Así, Dios lo ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande”.

protegen al derecho de propiedad en los casos en que este debe limitarse como para atender a los gastos del Estado” (art. 8) o porque lo exige la utilidad común, estando regulada la obligación de contribuir en el Título VII⁴¹.

Ese mismo criterio de la Constitución de 1812 también es recogido en el Artículo 10 de la Constitución de 8 de junio 1837, y en el mismo Artículo de la Constitución de 23 de mayo de 1945:

“No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español podrá ser privado de su propiedad sino por causa justificada de utilidad común, previa la correspondiente indemnización.”

En las Constituciones de 1869 y 1976 se mantiene el mismo criterio en los arts. 14 y 10, respectivamente, consolidando el principio de que nadie podrá ser expropiado de sus bienes sin causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado.

Por otra parte, no se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causas justificadas de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediese este requisito los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado.

La sacralización de la propiedad no podía suponer, según Alejandro Nieto, su intangibilidad. Se admitía, por tanto, que había que ceder en caso de conflicto con el interés común o general, pero con la garantía de un procedimiento legalmente establecido que comprendiese también la previa

⁴¹ MALILLA, M.J. y FRAX, E., “La Libertad de Industria y Comercio. El derecho de propiedad”, Universidad Autónoma de Madrid en *Revista al AYER*, nº 34. 1999 pp. 22 y ss. Las autoras recogen la cita del Profesor Sánchez Agesta en “Constitución y economía, La ordenación del sistema económico en las constituciones occidentales” dentro de la obra **El orden económico y social en el constitucionalismo español**. Luis Sánchez Agesta (coord.). Madrid 1977 p. 109-117. La referencia en pág. 112.

indemnización. Y así se recogió en el Artículo primero de la Ley de Expropiación de 1836⁴².

4.- La legislación del siglo XIX sobre expropiación forzosa: Su importancia en las primeras leyes urbanísticas

La institución expropiatoria garantiza al titular del derecho expropiado su correspondiente indemnización por el equivalente económico. Este derecho fue incorporado a los Artículos 4 y 172.10 de la Constitución de 19 marzo de 1812 y desarrollado, primero, en la Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de julio 1836⁴³ y, posteriormente, en la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879.

En la primera Ley de Expropiación de 1836 se apoyarán las primeras leyes de Ensanche de 1864 y 1876, y la Ley de 1879 dará soporte a las leyes especiales de ensanches de Madrid y Barcelona, de 1892, y a la ley de saneamiento y mejora interior de grandes poblaciones, de 1895⁴⁴.

El instituto expropiatorio, como veremos, tuvo una trascendental importancia en la regulación de las primeras leyes de Ensanche y de Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones, otorgando a la expropiación forzosa un protagonismo esencial. Se puede afirmar que sin la consolidación y correcto funcionamiento del binomio propiedad privada - expropiación forzosa, no hubiera sido posible desarrollar el proceso de

⁴² NIETO GARCIA. A. Los primeros pasos..., óp. cit. p.562. La sacralización de la propiedad no podía significar su intangibilidad puesto que también con absoluta unanimidad se admitía que había de ceder en caso de conflicto con el interés común o general.

⁴³ En este sentido el Artículo 1º de las leyes de Ensanche de 29 de junio de 1864 y 22 de diciembre de 1876, con la misma redacción en ambas leyes, tiene como objetivo, "Declarar obras de utilidad pública para los efectos de la Ley de Expropiación de 17 julio 1836, las de Ensanche de las poblaciones en lo que se refiere calles, plazas, mercados y paseos".

⁴⁴ El Artículo primero de la Ley de Expropiación recoge claramente el criterio imperante sobre el derecho de propiedad que solo cede ante la obra de interés público. La dicción de dicho Artículo es la siguiente: "Siendo inviolable el derecho de propiedad no se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, al que ceda o enajene lo que es de su propiedad para obras de interés público, sin que precedan los requisitos siguientes. Primero: Declaración solemne de que la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla. Segundo: Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene en todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública. Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse. Cuarto: Pago del precio de la indemnización".

ampliación, saneamiento y reforma de la ciudad, inaugurado con la primera Ley de Ensanche de 29 de junio de 1864⁴⁵.

La expropiación forzosa supone una garantía del nuevo derecho de propiedad que se va configurando en la primera mitad del siglo XIX, y a este respecto son ilustrativos los comentarios del profesor Martín Bassols poniendo de manifiesto la importancia de la institución expropiatoria.

Mantiene el profesor Martin Bassols que en el *antiguo régimen* las actuaciones urbanísticas eran producto principalmente de una concepción monumental o estética, promovida por el monarca. La propiedad privada carecía de auténticas garantías frente a los sacrificios patrimoniales que exigían las obras de urbanización. Con la instalación del régimen constitucional se produce una inversión total de estos presupuestos. La garantía de la propiedad privada frente a los ataques del poder público se va a erigir en dogma⁴⁶.

La institución expropiatoria será primordial en el proceso de realización de las grandes obras públicas, ferrocarriles, carreteras y puertos que se van a desarrollar en la segunda mitad del XIX, y que va a afectar también al urbanismo en particular, como obra pública que es.

La primera Ley de Expropiación Forzosa de 17 de julio de 1936 recoge los principios constitucionales de los textos de 1812 y de 1836 establece que nadie puede ser quitado de su propiedad si no es por una causa de utilidad pública y previa compensación del valor de lo expropiado. Esta ley viene inspirada por la concepción de la propiedad que se tiene en el Código Civil napoleónico, cuyo Art. 544 dispone: “La propiedad es el derecho a disfrutar y disponer de las cosas de la manera más absoluta” Principios que vienen

⁴⁵ La Expropiación Forzosa permite la enajenación de la propiedad en interés común para la realización de los espacios públicos y dotacionales de la ciudad como calles, plaza, mercados y paseos según la dicción del Artículo primero de las leyes de Ensanche de 1864 y 1876.

⁴⁶ BASSOLS COMA, M., **Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español**. Ed. Montecorvo. - Madrid. 1973. p. 62. El comentario corresponde al apartado dedicado a “EL Urbanismo y la instauración progresiva del régimen constitucional: Estructura, Ejercicio Y Garantía de La Propiedad Urbana”

heredados de la revolución francesa conforme a la cual la propiedad es sagrada e inviolable y que posteriormente son recogidos por la Constitución de Cádiz.

La ley de expropiación, coincidente con la legislación desamortizadora de Mendizábal, declara en su articulado:

“Siendo inviolable el derecho de propiedad, no se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento de cualquier especie, a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que procedan los requisitos siguientes.

- Primero: Declaración solemne de la obra proyectada es de utilidad pública, y permiso competente para ejecutarla.
- Segundo: Declaración de que es indispensable que se ceda o enajene el todo o parte de una propiedad para ejecutar la obra de utilidad pública.
- Tercero: Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse.
- Cuarto: Pago del precio de la indemnización.

El profesor Bassols recalca la enorme importancia política de esta ley para la garantía de la propiedad privada, cerrando la puerta a la arbitrariedad. La ley significaba que en el futuro todas las actuaciones urbanísticas que exigieran sacrificios a la propiedad privada debían canalizarse a través de esta normativa, con la consiguiente garantía indemnizatoria⁴⁷.

Pues bien, en estos primeros artículos de la Ley de Expropiación de 1836 están las claves de la utilidad pública y beneficio común, conceptos que se van a ir desarrollando y aclarando a través de las diferentes leyes de obras públicas.

El instituto expropiatorio se modela íntegramente al servicio de la obra pública, configurándose como una operación ligada a la construcción de obras públicas y legitimada por la utilidad pública que la obra comporta. De este

⁴⁷ BASSOL COMA, M., Génesis y evolución..., óp. cit. p.73.

planteamiento deriva la exclusiva referencia de la expropiación a los bienes inmuebles y su limitación a las transmisiones plenas⁴⁸.

Al amparo de esta Ley de Expropiación de 1836, en el ámbito del urbanismo se van a poder realizar las obras de ensanche de poblaciones que, al amparo de las leyes de Ensanche de 1864 y 1876, se declaran en su Art. 1º de interés general los proyectos de ensanche de poblaciones y la aplicación a los mismos de la Ley de Expropiación de 1836.

La Ley de Expropiación de 1836 fue sustituida por la Ley 10 de enero de 1879 sobre Enajenación Forzosa por Causa de Utilidad Pública. Dicha ley contiene un capítulo dedicado a la Reforma Interior de Grandes Poblaciones introduciendo la expropiación de zonas laterales, principio fundamental que va a ser decisivo en la realización de grandes obras de urbanización y esencialmente en las de saneamiento y reforma interior y posteriormente ampliado también a las obras de ensanche.

No es de extrañar, pues, que Gómez Ferrer afirme que las leyes de ensanche y reforma interior de este siglo no eran normas propiamente urbanísticas, sino leyes expropiatorias y financieras que trataron de armonizar la existencia de la propiedad privada con el interés general concurrente con la construcción de espacios libres públicos, construcción que supone la sustracción al tráfico privado de los terrenos necesarios para ello⁴⁹.

La expropiación de zonas laterales de la vía pública va a facilitar en gran medida la financiación de esta primera etapa de nuestro urbanismo. Primero, aplicado en los supuestos de obras de saneamiento y mejora interior de grandes y, posteriormente, también a las obras de ensanche. Esta técnica consiste en la expropiación de las zonas laterales lo que supone que, además de expropiar el terreno necesario para una calle, se expropia también a cada lado de la misma, una franja de terreno, que en la Ley de Expropiación Forzosa

⁴⁸ FERNANDEZ RODRIGUEZ T.R., Manual de derecho..., óp. cit.

⁴⁹ BASSOLS COMA, M., Génesis y evolución.... óp. cit. p. 194. La cita está recogida del libro de R Gómez- Ferrer Morant, "Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico". Ed Tecnos Madrid 1971 p.11.

de 1979 era de 20 metros a cada lado de la calle y en la Ley de Saneamiento se amplía a 50 metros cada lado de la calle⁵⁰.

5.- Los procesos legislativos clarificadores del derecho de propiedad inmobiliaria: Legislación sobre cerramiento de fincas, redención de censos, desvinculación de mayorazgos y desamortización de bienes eclesiásticos y corporativos.

5.1 Decreto sobre cerramiento de fincas rústicas.

Una vez aprobada la Constitución de 1812, se produce una fuerte reacción a favor de la propiedad individual, y comienza a producirse inmediatamente una legislación en esta Dirección, que había comenzado, como hemos visto, con el Decreto de Abolición de Señoríos de 6 de agosto de 1811. El primer exponente de esta legislación va a ser el Decreto sobre cierre de fincas rústicas de 11 de junio de 1813, primera norma que se aprueba después de la Constitución de 19 de marzo de 1812 y que abre el camino a un proceso liberalizador del derecho de propiedad territorial de sus ataduras medievales.

El Decreto tiene como objetivo proteger la propiedad contra los antiguos usos comunales establecidos en beneficio de la ganadería, declaró cerradas o acotadas a perpetuidad las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, pertenecientes a dominio particular⁵¹. Se trataba, en palabras del profesor Tomas y Valiente, de garantizar el libre ejercicio del derecho de propiedad, otorgando a los propietarios la posibilidad de hacer con los bienes

⁵⁰ En efecto el Artículo 8 de la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones Establece que las zonas laterales o paralelas a la vía pública sujetas a expropiación por el Artículo 47 de la Ley de 10 de enero de 1879, tendrá un fondo o latitud que no podrá exceder de 50 m y ser menor de 20. Y en el Artículo 1º de la citada Ley, impone que las expropiaciones autorizadas por esta ley se harán en absoluto, esto es, con inclusión de los derechos de toda clase que afecte directa o indirectamente a la propiedad de modo que, hecha la expropiación de la finca afectada aquellos derechos no revivirán por ningún concepto en los nuevos solares que se formen, aun cuando el todo o parte de ellos proceda de la misma finca.

⁵¹ CASTÁN TOBEÑAS J. **Derecho Civil Español Común y Foral Tomo Segundo Derecho de Cosas Volumen Primero Los Derechos Reales en General el Dominio y la Posesión** Ed. Instituto Editorial Reus. Décima Edición p. 88. Madrid 1971

objeto de su propiedad -y muy en concreto con las tierras- lo que cada uno de ellos libremente decidiese⁵².

La derrota de mieses era una práctica consuetudinaria, sancionada y regulada por fueros, ordenanzas municipales y disposiciones regias, que tenían una racionalidad en las sociedades del pasado. Su larga durabilidad se explica porque era beneficiosa para las comunidades campesinas. Para Alejandro Nieto, la derrota de mieses constituye una manifestación normal de la propiedad que, por razones económicas, absolutamente naturales, adopta una peculiaridad en sus aprovechamientos. Esta práctica surge de una necesidad económica. Los principios resultan evidentes en cualquier época y lugar donde exista el minifundio y los cultivos de secano⁵³.

El ordenamiento jurídico medieval tomaba la propiedad como entidad fraccionable y, por consiguiente, admitía la legitimidad de más de un propietario actuando sobre la misma cosa. El dominio se entendía como uso, ejercicio y goce. El sistema de propiedad del antiguo régimen se caracterizaba por una diversidad de derechos de propiedad y uso sobre la tierra, como la existencia de distintos titulares de suelo y vuelo. Uno de estos casos era la figura de derrota de mieses, donde el titular del derecho al cultivo no podía cerrar ni

⁵² TOMAS Y VALIENTE, F. Manual de Historia..., óp. cit. pág. 415.

⁵³ SANCHEZ SALAZAR, F., "Derrota de mieses y cercado y acotamiento de tierras: un aspecto del pensamiento agrario de la España del siglo XVIII". En *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente nº 195, 2002. p. 82. La autora citando al profesor Ángel García Sanz que su mantenimiento implicaba, por lo *pesqueros* Nº 195,2002, pp. 81 y s. general, la división del terrazgo en dos o más hojas que eran cultivaban de forma alternativa, de manera que cada año quedaba alguna el descanso y proporcionaba pasto a los ganados. La división de las tierras de "pan llevar" en hojas tuvo lugar en una época no anterior al siglo XV, según Jesús García Fernández, esta organización surgió cuando el aumento del número de habitantes hizo necesario ampliar las superficies cultivadas con el consiguiente descenso de las hierbas para mantener a una gran nadería que se estaban expandiendo. Entonces fue cuando adquirieron valor los rastrojos frescos, con gran abundancia de hierbas y con los restos de la cosecha. Éstos vendrían a solucionar el problema de la alimentación de los ganados en una época, a comienzos del verano, en que, debido al agostamiento propio de las regiones del Mediterráneo, los pastos naturales (baldíos, eriales, montes) perdían todo su valor. Las rastrojeras pasarían a ser la base del sustento de los rebaños hasta bien entrado el invierno. http://www.mapama.gob.es/ministerio/pags/biblioteca/revistas/pdf_reeap/r195_04.pdf

cercar sus fincas para que la ganadería pudiera aprovechar los pastos del terreno en las épocas que no se cultivaban.

En este sentido, el cultivo se subordinaba a las necesidades de la cría y alimentación del ganado, y para ello no solo se reservaban grandes extensiones de montes y baldíos de uso común, sino que las tierras de labor de propiedad particular -una vez alzadas las cosechas- quedaba como campos donde los rebaños de todos los vecinos podían pastar libremente los rastrojos y las hierbas silvestres durante los períodos que mediaban entre la recolección y las nuevas siembras.

Este sistema de libre pastizal, llamado en España “Derrota de las Mieses”, implicaba el deber de no cercar los campos, en todo caso solo con surcos o con vallados, hitos o mojones fácilmente desplazables que pudieran ser retirados de las rastrojeras y barbechos, y que también pudieran reponerse, al ser los mismos nuevamente sembrados. La derrota de mieses suponía que la tierra vacía de frutos se consideraba de uso colectivo y que solamente con las siembras se la reintegraba a la propiedad o posesión privada⁵⁴.

En definitiva, es el criterio que mantiene Paolo Grossi para quien la certidumbre medieval de que el *dominium* no llueve desde el sujeto sobre la cosa, sino que nace de la cosa, y su consiguiente desacralización; la hipótesis de varias propiedades fraccionadas sobre la misma cosa, cada una teniendo por objeto una determinada fracción de poderes sobre la cosa, no puede más que hacer más inestable y difuminado el confín entre propiedad y derechos reales limitados, y es, antes bien, incluso pensable, una ósmosis entre una y otro; y hay quien autorizadamente ha sostenido que todo el *ius in re* encarna un *dominium* a los ojos del jurista - teórico y práctico del Derecho⁵⁵.

⁵⁴ GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. Curso de Historia..., óp. cit. pág. 261.

⁵⁵ GROSSI, P. **La propiedad y las propiedades un análisis histórico**. Ed. Cuadernos Cívitas 1992 p. 94. Logros y mantiene sobre este punto que así es el ensayo de Helmut Coing. Zur Eigentumslehre des Bartolus, en ZSS-RA.LXX (1953).

Para Joaquín Costa, la derrota de mieses es un claro ejemplo de esa coexistencia de dos propiedades simultáneas, de categoría idéntica: una privada, en cuanto al cultivo, y otra colectiva, en lo referente a los pastos⁵⁶.

Con este Decreto se pone fin a una economía agraria que se fundamentaba, como en todo el occidente europeo, en la asociación entre el cultivo y el pastizal, entre la agricultura y la ganadería, y, al propio tiempo, en la estrecha cohesión social de los labriegos que vivían en un poblado y que integraban comunidades locales cuyos intereses comunes sujetaban las tierras labrantías -de propiedad o posesión individual o familiar- a obligaciones o cargas comunitarias en beneficio colectivo de la comunidad vecinal.

El Código Civil siguió el criterio del Decreto de 11 de junio de 1813 al regular en el Artículo 388 que todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de parcelas de paredes, zanjas, setos, o de cualquier otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre las mismas o de cualquier otro modo.

No obstante lo anterior, esta institución no ha desaparecido totalmente, ya que en orden a que la ganadería pueda aprovechar los rastrojos después de la cosecha, se aprobó la Ley de 7 de octubre de 1938 sobre Aprovechamiento de Hierbas, Pastos y Rastrojeras, regulando el régimen de aprovechamiento de hierbas, pastos y rastrojeras en los términos municipales de explotación agrícola parcelada, imponiendo la necesidad de una ordenación que, respetando normas consuetudinarias basadas en características comarcales, coordine los intereses agrícolas y ganaderos atendiendo al mayor rendimiento, de acuerdo con el interés nacional⁵⁷.

Esta ley fue desarrollada en su reglamento por Decreto de 8 de enero de 1954 y modificada posteriormente por Decreto 1256/1969 de 6 de junio, por el que se aprueba el reglamento de pastos, hierbas y rastrojeras, estableciéndose

⁵⁶ SANCHEZ SALAZAR, F., "Derrota de mieses...", óp. cit. p. 84

⁵⁷ El Artículo 1º de la citada ley establece que las juntas locales de fomento pecuario propondrán a la aprobación de las juntas provinciales correspondientes, en el plazo de 90 días, a partir de la publicación de la presente ley, las ordenanzas que deban regir el aprovechamiento de pastos y arrastró ojeras de sus términos municipales respectivos, con sujeción a las normas generales que establezca el Ministerio de Agricultura.

y ordenándose el aprovechamiento de los rastrojos en beneficio del ganadero o ganaderos adjudicatarios del polígono afectado⁵⁸.

En la actualidad, la regulación del aprovechamiento de hierbas, pastos y rastrojeras está transferido a las Comunidades Autónomas en virtud del Artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978. En este sentido, las diferentes Comunidades Autónomas mediante la correspondiente Ley regulan esta cuestión. En el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, está regulado por la Ley 17/1999, de 29 de abril, sobre Aprovechamiento de Pastos y Rastrojeras para la Protección de la Ganadería Extensiva.

Esta Ley se limita a establecer las Juntas Locales y las Juntas Provinciales de fomento pecuario, atribuyendo a las primeras la competencia para elaborar las ordenanzas municipales que deben regir el aprovechamiento de los pastos y delimitar y concretar los núcleos parcelarios, objeto de los aprovechamientos independientes y otras superficies, como los montes, cuyos aprovechamientos son gestionados de conformidad con la legislación específica⁵⁹.

A partir de esta norma siguieron las leyes sobre Redención de Censos, especialmente los enfitéuticos, y la legislación desvinculadora de mayorazgos y desamortizadora de bienes eclesiásticos y civiles, hasta llegar al Código Civil, que fue aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.

⁵⁸ El Artículo 22 del reglamento de pastos, hierbas y las ojeras establece que los cultivadores no podrán labrar los rastrojos antes de que transcurra en 15 días de haber levantado la cosecha, salvo conformidad del ganadero o ganaderos adjudicatarios del polígono afectado, manifestada ante el secretario de la hermandad sindical y siempre que previamente los aproveche el ganador del adjudicatario durante el plazo que se señalan, o que este haya renunciado a su aprovechamiento por haber mediado la oportuna indemnización. En caso contrario, los cultivadores perderán su derecho a percibir el valor de los aprovechamientos de los terrenos labrados viniendo, además obligados en el a indemnizar al ganadero por los daños y perjuicios causados

⁵⁹ SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., El Régimen Jurídico del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y rastrojeras, Redur 3 / Año 2005, *Revista Electrónica del Departamento de Derecho de Universidad de La Rioja*. p.109.

5.2 Redención de censos enfitéuticos

La legislación sobre redención de censos podemos encuadrarla en el marco del proceso legislativo llevado a cabo en la primera mitad del siglo XIX, que desembocaría en la clarificación del derecho de propiedad. Para los liberales del siglo XIX, los censos eran considerados como formas nocivas para la circulación y limpieza de la propiedad, y querían terminar con estas cargas reales aunque, por la moderación de su revolución, lo propongán de un modo paulatino, creando vías para extinguirlos sin una declaración general, como se hizo en Francia⁶⁰.

En la institución censual, regulada y en vigor en nuestro Código Civil, se agrupan varias figuras cuyo único denominador común es la existencia de un bien inmueble en la relación jurídica creada por las partes. Así, vemos cómo en el **censo enfitéutico**, el dominio del inmueble está compartido por dos titulares: uno del dominio directo y otro del dominio útil. En el **censo consignativo**, el propietario censatario impone un gravamen sobre un bien inmueble consistente en el canon o pensión que se obliga a pagar al censalista por un capital que ha recibido de éste previamente. Por último, en el **censo reservativo**, una persona cede a otra el pleno dominio de un inmueble, reservándose el derecho a percibir sobre el mismo inmueble una pensión anual que deba pagar el censatario⁶¹.

Estas tres figuras fueron recogidas en la codificación civil, pero actualmente son muy poco utilizadas, ya que el censo enfitéutico a finales del siglo XIX prácticamente había desaparecido, salvo en algunas regiones como Galicia o Cataluña que se resistieron a su redención hasta principios del siglo XX. El censo consignativo no tiene prácticamente ninguna utilización en la actualidad, ya que los fines que se perseguían con esta institución son atendidos con mucha más claridad y seguridad a través de la figura de la hipoteca inmobiliaria. Y por lo que se refiere al censo reservativo, hoy día hay

⁶⁰ PESET REIG, M. y BLASCO GIL, YOLANDA., "Redención y Extinción de Censos en el Siglo XIX" *Saitabi. Revista de Geografía e Historia de la Universidad de Valencia*, nº 42, (1992), PP. 63 -80.

⁶¹ Artículos 1604 a 1664 del Código Civil

otras figuras, como el contrato de renta vitalicia, que vincula un inmueble al pago de una renta hasta el fallecimiento del anterior propietario que sigue utilizando el inmueble hasta su fallecimiento en calidad de usufructuario.

En este epígrafe, y en atención al contenido general del capítulo, nos vamos a referir a las redenciones del censo enfitéutico o la Enfiteusis, que es en definitiva la institución que producía el desmembramiento de la propiedad desde la época medieval.

A lo largo del siglo XIX se pretende la clarificación e individualización del derecho de propiedad territorial mediante la redención del censo, y así lograr la unificación de la plena propiedad en el titular del dominio útil.

La legislación más importante sobre redención de censos en general comienza con una norma dictada el 17 de abril de 1801 en el reinado de Carlos IV (Ley XXII de la Novísima Recopilación) denominada “Reglamento formado para redimir con Vales los censos perpetuos y al quitar y demás cargas que comprende”, seguido de otra norma del mismo Rey, de 17 enero 1805 (Ley XXIV), por el que se dicta un nuevo Reglamento para la redención de censos perpetuos y al quitar (Censo Consignativo) y otras cargas enfitéuticas, formación de sus capitales y su imposición en la Real Casa de Extinción de Vales.

En el Reglamento de 1805, se concede la posibilidad de redimir tanto los censos al quitar o redimibles como los perpetuos o irredimibles, censos enfitéuticos de fincas urbanas o rústicas y otros, limita notablemente su ámbito, no podrán redimirse los dominios solariegos o establecimientos de carta pueblas⁶².

Habrà que esperar hasta la legislación de abolición de señoríos para ir transformando poco a poco la institución enfitéutica. En el Decreto de 6 de

⁶² Novísima Recopilación Título XV, **De los Censos** Leyes XXII Y XXIV. En el Capítulo I de la Ley XXIV se dispone literalmente: Podrà redimir todo poseedor de fincas, no solo los censos al quitar con que se hallen gravadas sino también los perpetuos o irredimibles; las pensiones y cargas procedentes de contratos enfitéuticos, a que se hallen afectos así los predios rústicos como urbanos.

agosto de 1811, se declararon abolidos los señoríos Jurisdiccionales y se mantenían los territoriales, convertidos en propiedad simple. Y en su Artículo 6º se mantenían los censos, aunque fueren de origen señorial.

“Por lo mismo los contratos, pactos o convenios que se hayan hecho en razón de aprovechamientos, arriendo de terrenos, censos u otros de esta especie, celebrados entre los señores y vasallos, se deberán considerar desde ahora contratos de particular a particular.

El Decreto de Abolición de Señoríos de 1811 transforma las relaciones señoriales en contratos de particular a particular, incluidos los censos enfiteúticos, con la llegada de los liberales al poder, se produce la promulgación de la Ley de 3 de mayo de 1823 aclaratoria de Decreto de 1811 de abolición de señoríos, que en su Artículo 9º dispone:

Así los laudemios como las pensiones y cualesquiera otras prestaciones de dinero o frutos que deban subsistir en las enfiteusis referidos, sean de señorío o alodiales, se podrán redimir como cualesquiera censos perpetuos bajo las reglas prescritas en los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º y 12º de la Real cédula del 17 enero 1805 (ley 24, título XV libro X de la Novísima Recopilación);

Con la circunstancia de que la redención se podrá ejecutar por terceras partes a voluntad del enfiteuta (persona que tiene el dominio útil de la enfiteusis), y que se ha de hacer en dinero o como concierten entre sí los interesados, entregándose al dueño el capital redimido o dejándose a su libre disposición.

La nueva disposición abolicionista, Ley de 26 de agosto de 1837, nada aporta sobre la redención de censos. Ahora bien, contiene una norma dejando en vigor las enfiteusis existentes en predios de señorío Jurisdiccional La siguiente legislación sobre redención de censos viene de la mano de la última legislación desamortizadora, en concreto de la Ley Madoz de 1 de mayo de 1855 sobre desamortización eclesiástica y civil.

En efecto, dicha ley en su Título II contiene una serie de normas sobre redención y venta de censos relativas a cuestiones sobre valoración y plazos para la redención, estableciendo en su Artículo 10 que el pago del laudemio en la enfiteusis será a cargo de los compradores. Esta ley fue aclarada por otra de 27 de febrero de 1856 y, posteriormente, se dictaron otras, como la de 11 de

julio de 1878 y 23 de julio de 1885, las que establecían condiciones más ventajosas a los censatarios para la redención de los censos⁶³.

Como dice el profesor Peset, había un camino lento pero posible. Si no funcionó con la rapidez que se esperaba -tampoco la desamortización- se debe fundamentalmente a que las pensiones de los censos están anticuadas -esclerosadas- y, por tanto, no resultan demasiado molestas; en cambio, es más costoso reunir el capital que se requiere⁶⁴.

La cuestión de los censos fue una de las causas que más retrasaron y dificultaron la codificación civil española, ya que buena parte de oposición foral a un código unitario se debe a que la variedad de censos en los distintos territorios impedía una solución unitaria acerca de su futuro⁶⁵.

5.3 Desvinculación de Mayorazgos

La figura del mayorazgo consistía en un patrimonio separado con un régimen especial, de modo que los bienes que lo componían eran indivisibles y no enajenables, siendo en consecuencia una variante laica y predominantemente noble de la amortización eclesiástica y corporativa. Y, por otro lado, la adjudicación forzosa a un heredero garantizaba la perduración del estamento nobiliario.

⁶³ En el código civil, el laudemio está regulado en los artículos 1644 y siguientes, establecidos al efecto que, en las enajenaciones a título oneroso de fincas enfiteúticas sólo se pagará laudemio al dueño directo cuando se haya estipulado expresamente en el contrato de enfiteusis. Si al pactarlo no se hubiera señalado cantidad fija, ésta consistirá en el 2% del precio de la enajenación. En las enfiteusis anteriores a la promulgación del código civil, que estén sujetas al pago de laudemio, aunque no se haya pactado, seguirá esta prestación en la forma acostumbrada, pero no excederá del 2% del precio de la enajenación cuando no se haya contratado expresamente otra mayor. El Artículo 1645 establece que la obligación de pagar el laudemio corresponde al adquirente, salvo pacto en contrario.

⁶⁴ PESET REIG, M. **Dos Ensayos sobre la Historia de la Propiedad de la Tierra**. Ed. Revista de Derecho Privado. Editoriales de Derecho Reunidas. Madrid, 1982 p. 100.

⁶⁵ PESET REIG, M. y BLASCO Gil, Y., Redención y extinción de Censos... óp. cit. p.42

El mayorazgo se instituye de forma legal en las Cortes de Toro durante el reinado de Isabel la Católica, aunque algún autor mantiene que las Cortes de Toro sancionaron mediante ley lo que ya era un hecho que se venía realizando mediante la costumbre. Las leyes 41 y 42 de Toro establecían la necesidad de que precediera al mayorazgo, Real Licencia de formarle o que, ya hecho, pudiera aprobarle.

La propiedad territorial nobiliaria vinculada a la institución del mayorazgo impedía la libre circulación de las propiedades, recayendo la propiedad en el primogénito y sin posibilidad de disponer libremente de los bienes del mayorazgo.

Los mayorazgos, a cambio de asegurar por vía legal la posición económica del estamento nobiliario y garantizar la preservación de sus patrimonios, estancaban la propiedad e impedían que en lo sucesivo la tierra pudiera convertirse en mercancía. Además, el régimen de mayorazgos, al menos en los territorios donde imperaba la legislación castellana, prohibía teóricamente dar la tierra en enfiteusis o realizar contratos de arrendamiento a largo plazo, lo que era motivo de que los campesinos que las tomaban para cultivo se negaran a introducir mejoras o a emprender cultivos que exigían un cierto plazo para ser rentables⁶⁶.

El profesor Tomás y Valiente sostiene que la nobleza señorial carecía de un instrumento jurídico que asegurase la continuidad y reproducción de las relaciones señoriales. El señor tenía derecho a apropiarse de todas las rentas, prestaciones y monopolios, objeto de la relación entre él y los hombres de su señorío, pero durante los primeros siglos medievales carecía de una protección jurídica que garantice la perpetuidad de esa relación señorial de modo general y satisfactorio y semejante a la amortización de las tierras de la Iglesia.

Pero mientras que ésta gozaba de una protección legal a través del Derecho Canónico, en el caso de la nobleza no existía, y necesitaban de una

⁶⁶ MARCOS MARTIN, A., "Estructura de la Propiedad en la Época Moderna: Evolución y Variantes Peninsulares". **Historia de la Propiedad en España, Siglos XV-XX**. Ponencia sobre Encuentro Interdisciplinar, Salamanca, 3-6 de junio de 1988 Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999.p. 121.

institución para asegurar y perpetuar las relaciones señoriales entre los herederos del señor y sus colonos. Esta institución fue el mayorazgo o vínculo de mayorazgo, que permitía mantener un conjunto de bienes vinculados entre sí de manera que no pudiera romperse ese vínculo.

El Mayorazgo estaba sometido a un régimen sucesorio especial, basado en la preferencia de la primogenitura. Las tierras señoriales de la nobleza quedaban así vinculadas a un régimen especial de propiedad que garantizaba la permanencia a una misma familia⁶⁷.

Para el profesor Clavero, la ecuación entre el mayorazgo y señorío orgánico es válida para todo el periodo de existencia de ambas instituciones: el primero representa la constitución jurídica de los derechos patrimoniales contenidos en el segundo⁶⁸.

La desvinculación de mayorazgos fue aprobada por la Ley de 11 de octubre 1820 que en el Artículo primero establecía:

Quedan suprimidos todos los mayorazgos, fideicomisos, patronatos y cualquier otra especie de vinculaciones de bienes raíces, muebles, semovientes, censos, juros, foros, o de cualquier otra naturaleza, los cuales se constituyen desde ahora a la clase de absolutamente libres.

Para el profesor Nieto, la violencia de esta operación fue suavizada, no obstante, con su desdoblamiento en dos fases. De tal manera que los titulares de 1820 únicamente quedaban liberados de la mitad del mayorazgo, debiendo pasar la otra mitad al heredero, el cual la recibía ya completamente libre. Con

⁶⁷ TOMÁS Y VALIENTE.F.: **El Marco Político de la Desamortización en España** Ed Ariel Barcelona 1983 p.170. El principio de la inalienabilidad de los bienes eclesiásticos aparecería recogido en términos generales en varios textos contenidos en la *hispana* ; desde entonces, lejos de actuar contra esta línea, el Derecho Canónico acentuó la amortización de las tierras y otros bienes en poder de monasterios, iglesias u otras entidades; tales bienes serán declarados imprescriptibles (así, el Concilio de Coyanza asegurará que la prescripción de treinta años no les afecta) y se establecerá el principio de que las rentas de ellos se consideran incorporadas al patrimonio. La acumulación y reproducción del patrimonio eclesiástico quedaron con éstas y otras disposiciones semejantes y posteriores aseguradas del entonces

⁶⁸ CLAVERO.B.: **Mayorazgo: Propiedad Feudal en Castilla 1369 – 1836**. Ed. Siglo XIX Madrid 1989 pp. 69-70. Para este autor la ecuación entre mayorazgo y señorío laico es válida no solamente para esta primera época, sino también para todo el periodo de existencia de ambas instituciones: el primero representa la constitución jurídica de los derechos patrimoniales contenidos en el segundo.

esta cautela, se pretendía asegurar a los primogénitos al menos la mitad de la herencia.

Por lo que se refiere a los objetivos de la ley, dicho profesor señala que fueron dos. Por un lado, se debilitaba a la nobleza, en cuanto a clase, puesto que era previsible la futura erosión de sus propiedades, y con ella la de su poder político y social; y por otro, se incorporaban al mercado masas ingentes de bienes, completando así la política desamortizadora, pero también sirvió para aliviar la situación económica de muchos titulares, nobles o no, de pequeños mayorazgos, que no disponían de metálico, puesto que sus rentas no les llegaban para vivir, y por mucho que fuera el valor de sus propiedades de nada prácticamente les servía porque no podían venderlas⁶⁹.

La Ley de Mayorazgos de 1920 fue anulada en 1924 dando lugar a innumerables pleitos, lo que obligó a tener que aprobar diferentes normas aclaratorias, hasta que por fin, la Ley de 19 de agosto 1841 reguló de forma definitiva esta cuestión, declarando no solo la validez de los contratos de enajenación celebrados entre 1820 y 1823, sino también la de los contratos de hipoteca u obligación en general⁷⁰.

Según los datos que proporciona el profesor Clavero (citando Vicens Vives), las enajenaciones efectivas y el tráfico de propiedades que siguieron a la abolición de los mayorazgos superaron el conjunto de las llevadas a cabo por efecto de la desamortización, ya que en el año 1845 se habían enajenado 63.000 propiedades procedentes de mayorazgo por un valor total de 190 millones de reales; en el año 1854, se alcanzaría la cifra de 270.000 propiedades, en este caso, por un valor superior a los mil millones de reales⁷¹.

Para ver la importancia de estas leyes liberalizadoras de la propiedad territorial, hay que remitirse a los datos que en este sentido arroja el Censo de Floridablanca de 1797. Según los datos del censo, la propiedad de la tierra seguía como en siglos anteriores; es decir, la mayoría eran tierras inalienables

⁶⁹ NIETO GARCIA, A., Los primeros pasos..., óp. cit. pág. 549.

⁷⁰ CLAVERO. B., Mayorazgo, óp. cit. pág. 414.

⁷¹ CLAVERO, B. Mayorazgo, óp. cit. p.424

y los mayorazgos suponían las tres cuartas partes del suelo cultivable, de manera que solo el 25% se podía comprar y vender libremente⁷².

En el ámbito urbano, los nobles habían levantado casas en numerosos lugares de la ciudad, y la institución del mayorazgo suponía la vinculación de sus propiedades y la imposibilidad de cualquier transacción inmobiliaria. Ante estos hechos, el caserío de la ciudad estaba anquilosado en un círculo vicioso manejado por la clase poderosa, mientras que el vecindario, más débil, tenía que amoldarse a estas realidades sin poder hacer nada para cambiar la situación.⁷³

5.4 Desamortización de bienes eclesiásticos y corporativos: su importancia en las actuaciones urbanísticas.

La desamortización eclesiástica y corporativa es un largo e intermitente proceso, a través del cual una gran cantidad de fincas rústicas y urbanas - pertenecientes hasta el fin del siglo XVIII a manos muertas para eclesiásticas, eclesiásticas o municipales- y que constituían la mayoría de la propiedad agraria existente en el país, fueron convertidas en bienes nacionales y vendidas después en pública subasta al mejor postor⁷⁴.

Hay que aclarar que la desamortización de los bienes correspondientes a los señoríos eclesiásticos y a las Órdenes Militares fue separado de las órbitas de las leyes de Abolición de Señoríos de 1823 y 1837 dictadas para aclarar el Decreto de 6 de agosto de 1811. Y, por el contrario, fueron

⁷² MARTINEZ RUIZ, E. MAQUEDA, C. y DE DIEGO, E., **Atlas Histórico de España II**, Ediciones Istmo, S.A. 1999, p.39. Otro dato que aparece en un Artículo de Manuel Fernández Grueso sobre el "Fin del Señorío de Montalvo" señala que la propiedad agraria a principios del siglo XIX estaba distribuida de la siguiente forma 9.090.000 fanegas propiedad de la Iglesia, 28.300.000 fanegas, propiedad a la nobleza y 17.500.000 fanegas, propiedad de los pueblos y campesinos independientes. Los campesinos independientes eran, según el Censo de Godoy 360. 514, que se repartían poco más de 2 millones de fanegas <http://www.villardecana.es/historia/fin.pdf>.

⁷³ BRANDIS D. **El Paisaje Residencial en Madrid**, Ed. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo. Madrid 1983 p.72.

⁷⁴ TOMÁS Y VALIENTE. F.: El marco político..., óp. cit. p. 411.

arrastrados a la corriente más caudalosa de la desamortización que habría de producir efectos inmediatos⁷⁵.

La propiedad amortizada, es decir, inmovilizada en manos muertas pertenecientes a órdenes religiosas, órdenes militares, clero secular y corporaciones, va a desaparecer con las leyes desamortizadoras.

El espíritu desamortizador ya comenzó a lo largo del siglo XVIII, debido a una corriente de opinión entre los ilustrados favorable a la desamortización de tierras en manos de la Iglesia y de las corporaciones. Un ejemplo de esta corriente de opinión ilustrada es la recogida por Francisco Simón Segura. Este autor indica que Campomanes, en su *Tratado de la regalía de la amortización*, de meritoria erudición, pretendió demostrar la competencia del soberano para limitar la facultad de adquirir de las manos muertas y la necesidad de que hiciera uso de esa prerrogativa -porque la propiedad amortizada iba en detrimento de la riqueza de los seglares- contribuía a la disminución de la población, perjudicaba al clero en su disciplina, fomentando el lujo y la codicia, y finalmente al Estado en su Hacienda, ya que las disposiciones del concordato de 1737, aun cumpliéndose en su totalidad, resultaban insuficientes⁷⁶.

Durante el reinado de Carlos III se adoptaron unas medidas relativas a la desamortización de los bienes municipales, que comenzaron con la decisión del corregidor intendente de Badajoz de dar en arrendamiento terrenos municipales a vecinos del lugar, preferentemente a los vecinos pobres sobre los hacendados. Esta decisión fue ratificada por el conde de Aranda, quien expidió la Real Provisión de 2 mayo 1766 haciéndola extensiva para toda Extremadura, Andalucía, Castilla la Mancha y, posteriormente, a todo el reino. Estas medidas no suponían la venta de los bienes municipales, sino que se

⁷⁵ GARCÍA ORMAECHEA.R., Supervivencias feudales..., óp. cit. P. 69. En efecto este autor sostiene que. las leyes abolicionistas tanto se referían a los señoríos laicos como a los eclesiásticos, pero fueron otras las que acabaron con éstos. Rompiendo la unidad que el Decreto de 1811 había establecido entre unos y otros, las Cortes de 1820 acordaron el 1º de octubre la supresión de todos los conventos de las ordenes monacales, aplicando sus bienes al crédito público, con lo cual no fue preciso aplicar a los señoríos pertenecientes a los conventos suprimidos la legislación de 1811.

⁷⁶ SIMÓN SEGURA.F y RAUL GUEVARA, A., **La Desamortización Española en el siglo XIX**, Ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios fiscales. 1973, p. 43

entregaban en arrendamiento, para que estas se paguen a las autoridades municipales.

En 1770 se derogaron las reales provisiones, pero mantuvieron vigente los arrendamientos concertados en virtud de ellas, siempre que las tierras se mantuvieran cultivadas y el pago de la renta estuviera al corriente.

Por lo que se refiere a la desamortización eclesiástica, al comienzo del siglo XIX se produce un breve pontificio dado por Pío VII con fecha 12 de diciembre de 1806, por el cual el Papa concedía al Rey la facultad de enajenar la séptima parte de los predios pertenecientes a las iglesias, monasterios, conventos, comunidades, fundaciones y otras cualquiera personas eclesiásticas, incluido los bienes de las cuatro órdenes militares y la de San Juan de Jerusalén.⁷⁷

Seguidamente, hay una primera desamortización eclesiástica derivada de la oposición del clero español a la invasión napoleónica. En este caso, más que desamortización se trataría más bien de un expolio. En concreto, el 4 de diciembre de 1808, mediante los llamados Decretos Napoleónicos de Chamartín, se suprimió el Tribunal de la Inquisición, quedando sus bienes secuestrados y reunidos a la Corona Española para servir de garantía a los vales reales y otros efectos de la deuda monárquica.

Posteriormente, la generalización de la guerra de la independencia y la hostilidad de los frailes a las tropas francesas dio lugar al Decreto del Rey José I de 18 agosto 1809, por el que se suprimen todas las órdenes religiosas, concediendo un plazo de quince días para que salieran de su convento. Todos sus bienes se aplicaron a la Nación, anunciándose su venta.

Para Madrid, la venta de inmuebles y huertos de conventos decretado por José I representaron una oportunidad para descongestionar una villa ceñida por la cerca.⁷⁸ Y con motivo de esta desamortización se realizaron en

⁷⁷ TOMÁS Y VALIENTE, F., *El Marco Político...*, óp. cit. p.45

⁷⁸ FERNÁNDEZ GARCÍA, A., "Arquitectura y Espacio Urbano de Madrid siglo XIX: La Evolución Social de Madrid en la Época Liberal". *Ciclo de conferencias* Ayuntamiento de Madrid Y Colegio

Madrid numerosas actuaciones urbanísticas: la más importante, sin duda, fue la formación de la plaza de Oriente y la actual de la Armería⁷⁹.

Asimismo, los constitucionalistas de Cádiz, por Decreto de 22 de enero de 1813, aprueban la abolición de la Inquisición y la nacionalización de todos sus bienes. El restablecimiento del absolutismo en 1814 anuló todas las ventas anteriores y Fernando VII ordenó la devolución de los bienes vendidos durante el Gobierno de José I.

La siguiente etapa desamortizadora comienza con la aprobación del Decreto del Ministro de Hacienda, Mendizábal, de 11 de octubre de 1835, por el que quedaron suprimidas las órdenes religiosas y por Real Decreto de 19 de febrero de 1836, se ponían en venta los inmuebles y bienes raíces que hubieran pertenecido a las mismas. Por otra parte, las Cortes, en 1837, suprimieron los diezmos, y al mismo tiempo eran declarados propiedad de la Nación todos los bienes predios, derechos y acciones de la Iglesia.

El proceso desamortizador culminó con la Ley de 1 de mayo de 1855 sobre Desamortización Civil y Eclesiástica (Ley Madoz) que, en opinión del profesor Gallego Anabitarte, solo se puede entender como el eslabón final y más importante de toda una cadena de disposiciones que arrancaron en el más profundo antiguo régimen en pleno siglo XVII, y que tuvieron como objetivo poner en el tráfico jurídico las enormes extensiones de bienes inmuebles, propiedad del Estado, del clero de las órdenes militares y de los bienes de propios comunes de los pueblos. Esta legislación prohibió la vinculación o amortización de los bienes inmuebles en las manos muertas, es decir, en todas estas corporaciones civiles y eclesiásticas⁸⁰.

La desamortización general, aprobada el 1 de mayo de 1855, al afectar no solo a los bienes de la Iglesia que aún faltaban por vender, sino también a

Oficial de Arquitectos de Madrid 6-7 de octubre de 2008. Ed. Museo de historia de Madrid 2008 pág. 16

⁷⁹ RUIZ PALOMEQUE, E., **Ordenación y Transformaciones Urbanas del Casco Antiguo Madrileño Durante los Siglos XIX y XX**. Ed, Instituto de Estudios Madrileños 1976 Madrid, PP. 25 - 26. Capítulo Primero dedicado a los derribos de José I en el urbanismo madrileño.

⁸⁰ GALLEGO ANABITARTE, A., **La Desamortización de los Montes de Toledo**, Ed. Marcial Pons 1993, p. 111.

los patrimonios del Estado, los pueblos y las corporaciones civiles, puso en marcha un proceso de transferencias de bienes rústicos considerablemente más intenso, tanto en número de fincas, superficie enajenada, que el desarrollado durante la época de Mendizábal. En consecuencia, sus efectos sobre el sistema de la propiedad de la tierra habrían de ser, al menos teóricamente, más acusados que en el período anterior. A partir de los datos conocidos, permite situar en torno a las 5.000.000 hectáreas aproximadamente (10% del territorio nacional) la extensión de las fincas rústicas lanzadas al mercado por efecto de la expropiación Madoz⁸¹.

Para el profesor Tomás y Valiente, lo que más importa señalar es que la desamortización no significó tan solo una medida para transformar el régimen jurídico de los bienes antes amortizados y convertidos, como consecuencia de tales leyes, en bienes de propiedad privada, individual, plena y libre, sino que además de este efecto, la desamortización comportó de modo simultáneo y necesario una transferencia de tales propiedades y un cambio en la persona de su titular.

De los tres mecanismos analizados -abolición de señoríos, desvinculación del mayorazgo y desamortizaciones- solo las desamortizaciones implicaron en un mismo tiempo la transferencia de la propiedad, operación imprescindible para consolidar la revolución burguesa⁸². La entrada en vigor de las disposiciones desamortizadoras de los años 1835 y 1836, y la gran operación de extinción de mayorazgos, supuso la puesta en circulación de numerosas propiedades apropiadas por la burguesía, que se convirtió rápidamente en propietaria de innumerables inmuebles, tanto en el campo como en la ciudad.

El Arquitecto Antonio Fernández García indica en su trabajo sobre Arquitectura y Espacio Urbano de Madrid que, la desamortización eclesiástica

⁸¹ MORENO BALLESTEROS, V., "La Desamortización de Madoz en Madrid" Tesis *doctoral* dirigidas por el profesor Luis Enrique Otero Carbajal, Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia Contemporánea, Madrid, 2915 pp. 22 y 23. <http://eprints.ucm.es/30090/1/T36055.pdf>

⁸² TOMAS Y VALIENTE, F.: El Marco Político... óp. cit. p. 413.

fue la que tuvo mayor repercusión. No hay que olvidar que Madrid seguía siendo, como en siglos anteriores, una ciudad conventual y cita el trabajo de Simón Asegura que a partir del plano de Coello (1849) y la relación de calles y plazas que incluye Pascual Madoz en su *Diccionario*, ha calculado que el clero poseía en el municipio de Madrid bienes en un 44% del total de calles, plazas y plazuelas; dicho en otros términos, no existía en ningún rincón de la villa en el que no se alzara o desde el que no se vislumbrara la silueta de un convento, un huerto conventual o una iglesia, omnipresencia que convirtió la venta de los bienes del clero regular en un **seísmo** de compras, derribos y construcciones⁸³.

También las propiedades eclesiásticas suponían una considerable masa de suelo urbano con la que se pudo realizar una reordenación profunda de la ciudad, pues estas propiedades eclesiásticas, aparte de su extensión, contaban y mucho su privilegiada ocupación. En algunos casos, la totalidad o parte de la propiedad amortizada se aprovechará para romper, ensanchar, alinear algunas calles y abrir alguna plaza. En Madrid se abrieron las plazas de las Cortes, del Carmen, de los Mostenses y de Santa Ana para uso público, aprovechando los solares que quedaban libres tras los derribos de conventos⁸⁴.

El profesor Fernando Terán destaca la importancia de esta desamortización para el municipio de Madrid. Para este autor, la desamortización eclesiástica supuso el paso a manos privadas y su posterior demolición y sustitución de 140 iglesias o conventos. Esa desaparición de elementos visibles del Madrid de los Austrias dio paso a nuevas calles y plazas. En definitiva, abrió camino a una modificación considerable de la fisonomía de la ciudad y de su planta⁸⁵.

⁸³ FERNÁNDEZ GARCÍA, A., *Arquitectura y Espacio Urbano de Madrid...* óp. cit. p.17

⁸⁴ SANTOS JULIÁ, DAVIZ RINGROSE Y CRISTINA SEGURA Madrid **Historia de una Capital** Alianza Editorial 1995 pp. 365-369

⁸⁵ TERÁN, F., Madrid, Ed. Colecciones MAFRE 1492, segunda edición, Madrid, junio 1993 p. 191.

También para Eulalia Ruiz Palomeque las disposiciones desamortizadoras de 1835 y 1836 representan un momento destacado para la transformación urbana de Madrid⁸⁶.

6.- Seguridad y publicidad en el tráfico inmobiliario: La creación del Registro de la Propiedad en la Ley Hipotecaria de 6 febrero de 1861

6.1 La necesidad del registro de la propiedad

Con anterioridad a la aprobación del Registro de la Propiedad, existían los Oficios o Contadurías de Hipotecas, constituidas por Carlos III en Real Pragmática de 31 de enero de 1768, que debían llevarse en todas las cabezas de partido del reino. Esos Oficios o Contadurías de Hipotecas, de conformidad con el apartado 4 de la Instrucción, se limitaban a guardar una copia de la escritura sin enjuiciar su validez, estando basadas en una toma de razón de los datos del documento⁸⁷.

La profesora Serna Vallejo mantiene que en el siglo XIX, como consecuencia de los trascendentales cambios que se estaban produciendo en el país y, fundamentalmente, como resultado de la liberación de la tierra a través de las normas desvinculadoras, desamortizadoras y supresoras de señoríos, se observa la afirmación de la institución registral como un instrumento consolidador de la propiedad burguesa, desde el momento en que el nuevo régimen de publicidad, establecido sobre la base del Registro de la Propiedad, permite la protección de la propiedad liberal, propiedad libre que ha

⁸⁶ RUIZ PALOMEQUE, E., Ordenación y Transformaciones del casco antiguo..., óp. cit. pp. 101 a 131. La autora dedica el Capítulo Tercero a estudiar las consecuencias de la Desamortización Eclesiástica en el trazado urbano de Madrid.

⁸⁷ El Apartado 4 de la Instrucción sobre Oficios y Contadurías de Hipotecas. dispone que : “La toma de razón ha de estar reducida a referir la data o fecha del instrumento, los nombres de los otorgantes su vecindad, la calidad del contrato obligación o fundación; diciendo si es imposición ,venta, fianza, vinculo u otro gravamen de esta clase , y los bienes raíces gravados o hipotecados que contiene el instrumento ,con expresión de sus nombres ,cabidas situación y linderos en la misma forma que se expresen en el documento instrumento :y se previene, que por bienes raíces .además de casas ,heredades y otros de esta calidad inherentes al suelo ,se entienden también los censos ,oficios y oros derechos perpetuos que puedan admitir gravamen o constituir hipoteca” .Novísima Recopilación ,Libro X Título XVI, Ley III Pragmática de 31 de enero de 1968 Establecimiento del Oficio *de Hipotecas en las cabezas de partido del Reino , a cargo de los Escribanos de Ayuntamiento.*

entrado en el tráfico comercial y que rige de modo ineludible el establecimiento de un nuevo régimen hipotecario⁸⁸.

El profesor Martín Bassols, citando a M. Dánvila y Collado, resume y describe la evolución del derecho de propiedad inmobiliaria en la primera mitad del siglo XIX y la importancia de la Ley Hipotecaria de 1861 en la configuración de este derecho:

“El siglo XIX ha sido para España el siglo de la emancipación de la propiedad. Las Cortes de Cádiz sacaron a ésta de la servidumbre señorial y rompieron las trabas comunales que la oprimían; la desamortización eclesiástica y la abolición de los mayorazgos devolvieron a la propiedad su circulación, que en toda las instituciones es la vida; la Ley Hipotecaria, avanzando en esta escala progresiva, vino, permítanme esta frase a individualiza, porque la Ley Hipotecaria no lo indica su modesto nombre: es el cambio completo de la propiedad, es la última palabra de su emancipación⁸⁹.”

El principal efecto de la no registración (o toma de razón) estaba constituido por el hecho de que los actos negociables carecían de valor ante los tribunales, de manera que las fincas se entendían como libres si no constaban los gravámenes Oficio de Hipotecas⁹⁰.

Con la Ley Hipotecaria de 6 de febrero de 1861 y la consiguiente creación del Registro de la Propiedad, culminó la configuración de un derecho de propiedad inmobiliaria moderno, al añadir a las connotaciones de libre,

⁸⁸ SERNA VALLEJO, M., “La protección Registral de la Propiedad; Especial. Referencia a las Resoluciones de la Dirección General del Registro de La Propiedad y a la Doctrina del Tribunal Supremo”, dentro de obra colectiva **Historia de la Propiedad en España. Siglos XV-XX** Coords. Salustiano de Dios, Javier Infante, Eugenia Torijano, Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999, p. 537. La profesora Serna añade que, ya con anterioridad en la Corona de Castilla incluida Navarra, no así en la Corona de Aragón, desde el siglo XVI se intenta el establecimiento distintos registros (registros de censos y tributos, contadurías de hipotecas y oficios de hipotecas en Castilla y registros de mayorazgos, vínculos y fideicomisos en Navarra) con la intención de proporcionar publicidad a determinados actos jurídicos sobre los bienes inmuebles.

⁸⁹ BASSOLS COMA, Génesis y Evolución del Derecho..., óp. cit. p. 63 El autor cita a M. Dánvila y Collado: El contrato de arrendamiento y el juicio de desahucio. librería Alonso Durán Madrid 1867 p. 125

⁹⁰ RUIZ SERRAMALERA, R.: **Derecho Registral inmobiliario: La Inscripción y la Publicidad Registral**. Ed Ricardo Ruiz Serramalera Madrid 1979 p. 17.

individual y absoluto -otorgadas por las legislación de señoríos, mayorazgos y desamortizadoras- la seguridad jurídica, que proporciona el Registro de la Propiedad a las transmisiones inmobiliarias y al crecimiento del crédito territorial basado en la garantía hipotecaria, y también a la gestión y desarrollo de las actuaciones urbanísticas.

Con estas leyes se vino a conformar un cuerpo de normas jurídicas sobre el Derecho de Propiedad que sirvieron para acometer las primeras actuaciones urbanísticas de importancia, donde las transmisiones inmobiliarias y el crédito hipotecario fueron los motores del desarrollo urbanístico. No en vano la Ley Hipotecaria proclama en su exposición de motivos el cambio definitivo de régimen en el sistema de crédito con el objetivo de facilitar la creación de los bancos de crédito territorial para dar certidumbre al dominio, poner límites a la mala fe y liberar al propietario del yugo de los usureros despiadados ⁹¹.

Con la ley hipotecaria se deja atrás el antiguo régimen de los censos, en especial el censo consignativo, mecanismo para eludir la prohibición eclesiástica de la usura. Y la hipoteca sustituye, como mecanismo de crédito, a los viejos censos consignativos; en la hipoteca, el capital se emplea a una rentabilidad dada -sin duda mayor -y plazo fijo- frente a los censos perpetuos o los establecidos con largos plazos y el procedimiento de ejecución hipotecaria es seguro y en un plazo fijo⁹².

Para el profesor Tomas y Valiente, la Ley Hipotecaria de 8 febrero 1861 trató de dotar de garantías formales a los adquirentes de bienes amortizados, al mismo tiempo que se facilitó la concesión del crédito con garantía hipotecaria sobre los bienes inscritos en el registro⁹³. En este sentido, también se manifiesta el profesor González Porras al indicar que las necesidades

⁹¹ TELLO ARAGAY, E., "Crisis del Antiguo Régimen y Crisis del Sistema Crediticio: El Fin de Los Censos Consignativos en España (1705-1885)". **V Encuentro Interdisciplinar Historia de la Propiedad: Crédito y Garantía**. Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Salamanca 31 de mayo a 2 de junio de 2006. Ed, Fundación Registral, 2007, p. 267.

⁹² PESET REIG M., "Los Orígenes del Registro de la Propiedad en España". *Revista Critica de Derecho Inmobiliario* Nº 527 julio-agosto de 1978 pág. 695 a 716.

⁹³ TOMAS Y VALIENTE, F., Manual de Historia..., óp. cit. p. 415.

económicas de mediados del siglo XIX coinciden y no casualmente con la desamortización, es decir, con un momento en que la riqueza inmobiliaria ha dejado de estar en lo que se llamó “mano muerta” y, en consecuencia, comienza a tener sentido la consideración jurídica y económica del tráfico inmobiliario⁹⁴.

Con la aprobación de la Ley Hipotecaria de 1861, se crea el cuerpo de registradores de la propiedad y se desgaja la función de escribano o notario de la de registrador de la propiedad, pues hasta entonces los oficios y contadurías de hipotecas estaban a cargo de los escribanos municipales de las cabezas de partido. Por otra parte, se configuran los registros como instituciones de carácter de derecho civil; es decir, fuera de la organización administrativa, pues todo lo relativo a la organización y gestión de los registros y del cuerpo de registradores dependería del Ministerio de Justicia y de la inspección judicial, siendo ésta la única llamada a decidir las dudas y cuestiones que se susciten.

La Ley Hipotecaria de 1861 afecta a todo el ordenamiento jurídico civil y a otras ramas de no menos importancia, pudiéndose afirmar que nuestra Ley Hipotecaria marca un antes y un después en el derecho existente en el año 1861. Las innovaciones más significativas, y que tuvieron y tienen especialísima significación en el ámbito del derecho registral inmobiliario, tal como lo puso de manifiesto la exposición de motivos de la ley y que siguen vigentes en la actualidad, son las siguientes:

- La publicidad y la especialidad de las hipotecas
- La instauración del folio real o gestión del registro por fincas

⁹⁴ GONZALEZ PORRAS, J. M., “La presencia de los principios de la Ley hipotecaria de 1861 expuestos y razonados en su excepcional exposición de motivos”. **Anales de la Cátedra Bienvenido Oliver de derecho registral/Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas y empresariales, Universidad de Córdoba, Vol. 1**, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles. p.11. Conferencia de clausura pronunciada el día 10 noviembre en el salón de grados de la facultad de derecho de la Universidad de Córdoba en la Cuarta Edición del Curso Iberoamericano de Derecho Registral, organizado por El Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

- El de legalidad mediante la titulación pública del documento, calificación registral y tracto sucesivo.
- Voluntariedad de la inscripción como regla general
- Admisión de anotaciones preventivas de las inscripciones

En palabras del profesor José Manuel González Porras, la Ley Hipotecaria de 1861 respetó la teoría del título y del modo de tan larga tradición en “*ius comune*” desde los textos romanos en la adquisición y modificación de la propiedad y derechos reales entre partes o respecto de terceros no inscritos. Y no cabe olvidar que nuestra ley hipotecaria instauró la defensa de los terceros mediante la inoponibilidad para ellos de todo lo que no estuviera inscrito, tal y como dijo en el primitivo Artículo 23 de la Ley de 1861 hasta llegar con igual sentido al vigente Artículo 32. Recordemos cómo otra de sus aportaciones al tráfico inmobiliario fue la protección de las adquisiciones que se llevan a cabo, confiados en lo que se publica en el folio registral.⁹⁵

En este sentido, el texto de la exposición de motivos indica textualmente:

Resultará de hecho que, para los efectos de la seguridad de un tercero, el dominio y los demás derechos reales en tanto se consideran constituidos o traspasados, en cuanto conste su inscripción en el Registro, quedando entre los contrayentes, cuando no se haga la inscripción, subsistente el derecho antiguo. Así, una venta que no se inscriba ni se consume por la tradición, no traspasa al comprador el dominio en ningún caso, y si se inscribe, ya se lo traspasa respecto a todos⁹⁶.

La ley hipotecaria de 1861 y su desarrollo reglamentario se manifestaron como el instrumento mejor y más válido para impulsar el crédito territorial y para afianzar la propiedad y los derechos reales sobre los inmuebles, al introducir la seguridad en el tráfico mobiliario. Esta seguridad se obtiene gracias a los efectos jurídicos que se derivan de la **publicidad** del Registro de

⁹⁵ Conforme a lo dispuesto en el Artículo 32 de la Ley Hipotecaria los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles que no estén debidamente inscritos en el registro, no perjudicaran a terceros, y a estos efectos hay que considerar como tal a aquél que no haya intervenido en el contrato sobre el que se funda la acción ejercitada y no haya tenido conocimiento de su existencia y contenido. STS de 20 de junio de 1975. El Artículo 32 es una faceta más (aspecto negativo) de la protección del tercero por el principio de la fe pública registral al que en su (aspecto positivo) se refiere el Artículo 34. STS 2 de julio 1991.

⁹⁶ GONZÁLEZ PORRAS J.M., “La presencia de los principios...”, óp. cit. p.11.

la Propiedad, principio que es de total y absoluta vigencia en el momento presente.

6.2 Registro de la Propiedad y legislación urbanística

A partir de la aprobación de la Ley Hipotecaria el 6 de febrero de 1861, las menciones de la legislación urbanística al Registro de la Propiedad son innumerables. Esta legislación, en una primera época, utiliza la institución registral fundamentalmente para la acreditación de la propiedad y también en los expedientes expropiatorios para la aportación de datos relativos a valoración de fincas y resolver los expedientes de expropiación con propiedad litigiosa.

En concreto, vemos cómo en el Artículo 16 de la Ley Ensanche de 1876 se declara que los que aparezcan en el Registro de la Propiedad como dueños, o que tengan inscrita la posesión, quedan autorizados para ceder la quinta parte de lo que esté comprendido en el ensanche a cambio de la condonación del recargo municipal extraordinario y de ser parte en los expedientes de expropiación en todas las diligencias necesarias⁹⁷.

Por el contrario, de acuerdo con lo establecido en el último párrafo del citado Artículo, si el interesado en la expropiación no tiene inscrita su finca en el Registro de la Propiedad en condiciones tales que la inscripción sea dominio y eficaz contra terceros, se depositará en la Caja General de Depósitos cualquier cantidad que deba recibir, y no podrá disponer de ella sino con mandato judicial, previa la seguridad que deba dar con arreglo a las leyes.

⁹⁷ EL citado Artículo 16 dispone textualmente : Se declara que los que aparezcan en el Registro de la Propiedad como dueños , o que tengan inscrita la posesión , así como también el Estado , los tutores y curadores , maridos , poseedores de mayorazgos suprimidos cuya mitad deben reservar , y demás corporaciones o personas que tienen impedimento legal para vender los bienes que usufructúan o administran , quedan autorizados para ceder la quinta parte de los que estén comprendidos en el ensanche, en cambio de la condonación del recargo municipal extraordinario , para convenir en su caso el precio de cualquiera expropiación, para nombrar peritos y practicar las demás diligencias necesarias según esta ley .Podrán , en su consecuencia , celebrar con los Ayuntamientos y con los demás propietarios interesados en el establecimiento de las nuevas vías todos los contratos que estimen conveniente sobre los particulares relacionados con esta Ley.

En la Ley de Expropiación de 10 de enero de 1879, al regular los expedientes expropiatorios, se hace intervenir al Registro de la Propiedad a los efectos de lo previsto el Artículo 32 de la Ley sobre criterios para fijar el justiprecio de las fincas a expropiar, teniendo en cuenta el precio del citado inmueble en los actos traslativos de dominio que se hayan realizado y hayan tenido acceso al registro en los diez últimos años⁹⁸.

Asimismo, en la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 26 de julio de 1892, en el Art. 25.1, se legitima a los que aparezcan en el registro como dueños o tengan inscrita la posesión para ceder la porción de terreno destinado a vía pública en el ensanche y para convenir, en su caso, el precio de cualquier expropiación, así como nombrar peritos y practicar las demás diligencias que fueren necesarias, regulándose en los párrafos siguientes diversos supuestos relativos a situaciones de propiedad litigiosa (estableciéndose la anotación preventiva de la demandas), y otros supuestos de propiedad desconocida.

También la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Poblaciones de 18 de marzo de 1895, en el Artículo 18, en relación con las valoraciones y tasaciones periciales que hayan de hacerse con arreglo a la ley se aportarán los documentos siguientes:

Certificación del Registro de la Propiedad en el que se haga constar: el nombre del propietario o del poseedor del inmueble, el título por virtud del cual tiene aquel derecho, el precio en que lo adquirió o le fue adjudicado, la fecha de la respectiva anotación o inscripción, el valor que por ella figura, los conceptos constituidos de ese valor, las cargas que le afectan y los derechos que le favorecen.

También se regula en este Artículo la necesidad del certificado registral para las valoraciones y tasaciones de los derechos de los arrendatarios, donde se acreditarán todas las circunstancias de la anotación e inscripción del contrato respectivo.

⁹⁸ En este sentido el apartado cuarto del Artículo 32 de la Ley de Expropiación de 1879 establece que ínterin el juez hace el nombramiento del perito tercero el gobernador civil dispondrá que se unan al expediente: *cuarto* certificado del registrador de la propiedad sobre el precio de los inmuebles que se trate de expropiar, si alguno de ellos hubiese sido objeto de algún acto traslativo de dominio en los últimos diez años ,y en otro caso el precio a que se haya enajenado en los doce meses anteriores otras fincas inmediatas a la que es objeto de la expropiación, u otras que por su situación y naturaleza se hallen en circunstancias análogas.

El reglamento de la ley, al tratar en el Capítulo II la representación en la tramitación y resolución de los expedientes de expropiación y derecho a ser indemnizados, dispone en su Artículo 8:

1º.- Los que según el Registro de la Propiedad o, en su defecto, según el padrón de la riqueza, sean propietarios o al menos poseedores legítimos de las fincas que hubieren de ser objeto de expropiación.

2º.- Los que tengan sobre dichas fincas inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad algún Derecho Real.

3º.- Los arrendatarios que tengan inscritos y anotados su derecho en el Registro de la Propiedad.

En el Reglamento de Obras y Servicios Municipales, de 14 de julio de 1924, al regular en su Título III la Expropiación Forzosa por Utilidad Pública Municipal, en su Artículo 116 regula la situación de divergencia en el justiprecio entre expropiante y expropiado y entre la documentación a entregar al perito tercero nombrado por el juez..., El alcalde solicitará al Registrador de La Propiedad del partido la certificación de los datos que en su oficina obren relativos al inmueble, entre ellos, el nombre de la persona a cuyo favor esté hecha la inscripción, cargas y servidumbres que graven la finca o que esta tenga a su favor, y las condiciones de los arrendamientos inscritos

A partir de la Codificación Urbanística, realizada mediante la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, la intervención del Registro de la Propiedad en aspectos urbanísticos es mucho más importante, pues a las funciones propias de legitimación de propietarios para intervenir en los convenios previstos en la legislación de ensanche, propiedades litigiosas, datos valorativos de transmisiones sobre fincas afectas a expedientes expropiatorios -previstas en la primera legislación urbanística de ensanche y saneamiento y reforma interior y, posteriormente, incorporada a legislación de régimen local- ⁹⁹se añaden en la Codificación otras funciones del Registro de la Propiedad.

⁹⁹ Tanto el Reglamento de Obras y Servicios de los Municipios de 14 de julio de 1924 aprobado en desarrollo del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 como el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 incorporan a la legislación municipal las normas urbanísticas contenidas en la Legislación de Ensanche y de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones.

En efecto, la nueva legislación otorga al Registro de la Propiedad, además de las funciones anteriores, otras actuaciones más relacionadas con la gestión y legalidad urbanística, como la inscripción de la reparcelación, donde se produce la subrogación real de las fincas aportadas a la actuación urbanística y simultánea adjudicación de las nuevas parcelas resultantes del proceso urbanístico.

Con la presentación del documento reparcelatorio en el Registro de la Propiedad, se extenderá asiento de las fincas anteriores, haciendo constar que por la reparcelación queda modificada la propiedad inscrita en los términos resultantes de la nueva, en la que subsistirán las condiciones y modalidades de titularidad y demás cargas que existieren sobre el anterior inmueble del mismo propietario¹⁰⁰.

También la nueva legislación urbanística otorga al Registro un control de la legalidad urbanística al establecerse en el Artículo 78.1.c la consignación registral de la cualidad de indivisibles de las fincas de las parcelas, cuyas dimensiones sean menores que el doble de la superficie determinada como mínima en el plan. El Artículo 95.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 también recoge la misma cautela registral para evitar que se produzcan segregaciones en las parcelas consideradas como mínimas en el correspondiente plan o norma, o la exigencia notarial y registral de la licencia municipal de segregación para otorgar e inscribir respectivamente escrituras de división de terrenos¹⁰¹.

Por último el real decreto 1093/1997, de 14 de julio por el que se aprueban las Normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la ley hipotecaria sobre inscripción en el registro de la `propiedad de actos de

¹⁰⁰ Artículos 82 de la Ley del Suelo de 1956, 101.2 del Texto Refundido de 1976 y 113 del Reglamento de Gestión donde se regula ampliamente las formalidades e inscripción de la Escrituras Pública o Documento Administrativo descriptivo de las operaciones de Reparcelación. El mismo criterio fue recogido en el Artículo 258 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 aprobado por Real Decreto i/1992.

¹⁰¹ Vid también Artículo 58 de Texto Refundido de 1976 sobre Control Registral de construcciones provisionales que no se ajusten al uso previsto por el planeamiento que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento debiendo firmar el propietario la autorización de demolición sin indemnización, que deberá inscribirse bajo las indicadas condiciones en el Registro de la Propiedad.

naturaleza urbanística, viene a ratificar la interconexión entre acción urbanística y registro de la propiedad, La propia exposición de motivos mantiene que la acción urbanística en si misma provoca una alteración en las titularidades inmobiliarias que es necesario coordinar con Registro de la Propiedad¹⁰².

7.-La propiedad inmobiliaria en el Código Civil

7.1 El proceso de codificación de las leyes civiles

El proceso de codificación se inicia en España a comienzos del siglo XIX, motivado sin duda por el desprestigio y las críticas que recibió la Novísima Recopilación, aprobada bajo el reinado de Carlos IV mediante Decreto de 15 julio 1805.

La Novísima Recopilación recibió más censuras que elogios, destacando la de Martínez Marina, que denunció la existencia en ella de defectos incorregibles por su misma naturaleza, llegando a decir que se trataba de *“una obra inmensa y tan voluminosa que ella sola acobarda a los profesores más laboriosos; vasta mole levantada de escombros y ruinas, edificio monstruoso, compuesto de partes heterogéneas y órdenes inconciliables: hacinamiento de leyes antiguas y modernas, publicadas en diferentes tiempos y por causas y motivos particulares y truncadas de sus originales, que es necesario consultar para comprender el fin y blanco de su publicación”*¹⁰³.

Con estos antecedentes, no es extraño que unos años después la propia Constitución de 1812 estableciera en su Artículo 258:

“El código Civil, Criminal y el de Comercio serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes”

¹⁰² Además, sostiene la propia Exposición de Motivos que es conveniente que los poderes públicos se sirvan de una institución que, aunque se desenvuelve en el campo privado, puede ser una eficaz colaboradora de la actuación urbanística.

¹⁰³ MARTINEZ MARINA, F., **Juicio Crítico de la Novísima Recopilación**. Imprenta de don Fermín Villalpando, impresor de Cámara de SM Madrid, 1920 p. 12.

Asimismo, se determinaba la unidad de fuero al establecer en el Art. 248 de la Constitución:

“En los negocios comunes, civiles y criminales no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas”

Pero este principio declarado en la Constitución de 1812 ya tenía como antecedente la Carta Constitucional de Bayona de 1808.¹⁰⁴ Para el profesor Tomás y Valiente, el paralelismo de la Constitución de 1812 en relación con la Carta Constitucional de Bayona parece evidente por los Artículos 96 y 113. Los que imponían la necesidad de redactar Código Civil, otro Criminal y otro de Comercio. Esta Carta Constitucional de Bayona, a su vez, tenía como precedente la Constitución Francesa de 1793, ya que este texto establecía la existencia futura de estos tres mismos códigos¹⁰⁵.

El proceso de codificación civil duró prácticamente todo el siglo. En 1851, la Comisión General de Codificación, creada por primera vez en España por Decreto de 19 agosto 1843, elaboró un proyecto de Código Civil que suprimía todos los derechos civiles forales, lo que provocó la tajante oposición de las correspondientes reacciones.

Para el profesor Federico de Castro, la aprobación del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, del entonces ministro de justicia, Álvarez Bugallal, en el que se exponía, y hasta se exageraba el obstáculo que habían supuesto los Derechos Forales para la codificación y unificación jurídica y se inicia el artificio de contraponer Castilla y su legislación a las provincias que se rigen por fueros especiales.

En el citado Real Decreto se propone un criterio de transacción generosa sin exigir de nadie sacrificios superiores a sus fuerzas. Para conseguir este propósito, se modificó la Comisión General de Codificación -a la que se agregaron unos jurisconsultos, más que como expertos en los Derechos

¹⁰⁴ El Artículo 96 de La Constitución de Bayona de 6 de julio de 1808 establecía en su Artículo 96 Que Las Españas y Las Indias se Gobernarán por un solo Código de Leyes Civiles Y Criminales y el artículo 113 indicaba que habrá un solo código de Comercio para España e indias

¹⁰⁵ TOMAS Y VALIENTE, F., Manual de Historia..., óp. cit., pp.486 y 553

Forales, en papel de representantes de Cataluña, Aragón, Navarra, Vizcaya, Mallorca y Galicia- con el encargo de redactar sendas memorias sobre las disposiciones forales de sus provincias.

Como consecuencia de lo anterior, la Ley de Bases de 1888, basada en el proyecto de Silvela, dispone que las provincias y territorios en que subsiste el Derecho Foral lo conservarán por ahora en toda su integridad sin que sufra alteración su actual régimen jurídico por la publicación del Código, que regirá tan solo como supletorios en defecto del que lo sea en cada una de aquéllas por sus leyes especiales.

La solución del Código Civil significaba el abandono de las aspiraciones unificadoras del derecho nacional, admitiendo como solución transaccional la pluralidad legislativa, con la esperanza de recopilar las arcaicas opciones forales en unos futuros apéndices¹⁰⁶.

Por fin, y después de medio siglo de trabajos, el 26 de mayo de 1889 se publicó el Código Civil con el mandato legislativo de redactar los correspondientes apéndices forales.

7.2 La propiedad en general y la propiedad inmobiliaria en el Código Civil

El Artículo 348 del C.c. define la propiedad como el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. Esta definición se aproxima a la que realiza el Código Civil napoleónico de 1804 que establecía en el Artículo 544:

“La propiedad es el derecho a gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, tal que no se haga uso de las mismas prohibido por las leyes o por los reglamentos”

Para el profesor Tomás y Valiente, la definición de propiedad que establece el Código Civil francés de 1804 viene motivada por la necesidad que tenía Bonaparte de conferir la más absoluta seguridad a quienes habían

¹⁰⁶ DE CASTRO Y BRAVO F., **Derecho Civil de España Parte General Tomo I** Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1955 PP. 246 -248

comprado bienes nacionales (Bienes desamortizados durante los primeros momentos de la revolución). Establece en su código un concepto de propiedad destinado a tranquilizar al buen burgués recién enriquecido, o a cualquier otro que venga después y quiera instalarse cómodamente en la sociedad que nace a partir de la revolución burguesa¹⁰⁷.

El concepto de propiedad del Código Civil español no aparece la fórmula superlativa “*de la manera más absoluta*” del Artículo 544 del Código francés. En el Código Civil español el concepto de propiedad se define en el Artículo 348:

“Las facultades de gozar, disponer y reivindicar una cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes”.

En opinión de Castán Tobeñas, se debe tomar la palabra leyes en un sentido amplio, comprendiendo no solo la ley propiamente dicha, sino también las disposiciones reglamentarias y administrativas¹⁰⁸.

No obstante, a partir de la Constitución Española de 1978, donde se reconoce en el Artículo 33 el derecho a la propiedad privada y a la herencia, la doctrina civil en concreto Díez Picazo y Gullón Ballesteros consideran que la llamada a las leyes que hace el Artículo 348 del Código Civil debe interpretarse de acuerdo con lo establecido en el Artículo 53, apartado 1 de la Constitución Española, que aplicado al derecho de propiedad viene a decir que el legislador solamente puede regular este derecho a través de la Ley formal. Y esta, además, deberá respetar el contenido esencial del dominio, aquella parte del derecho subjetivo sin la cual este pierde su peculiaridad o se desnaturaliza.

En este sentido, la STC de 8 abril 1981 establece que se viola ese contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hace impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección¹⁰⁹.

¹⁰⁷ TOMAS Y VALIENTE, F., Manual de Historia..., óp. cit. p. 480.

¹⁰⁸ CASTAN TOBEÑAS, J. Derecho Civil de España.... óp., cit. p. 109

¹⁰⁹ DIEZ- PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS A., **Sistema de Derecho Civil. Volumen III. Derecho de cosas y Derecho inmobiliario registral**. Ed Tecnos, séptima edición p.143.

Por lo que se refiere a la propiedad inmobiliaria, el Artículo 350 del Código Civil establece:

El propietario de un terreno es dueño de su superficie y lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción lo dispuesto en las leyes sobre de minas y aguas y en los reglamentos de policía.

El Código Civil, al regular las limitaciones del propietario del terreno, se adelanta a lo que más tarde, y en relación con la propiedad territorial, se configurará como el Régimen Estatutario de la Propiedad del Suelo.

En efecto, la Ley del Suelo de 1956, en su Artículo 61, ya establecía que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley o, en virtud de la misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios, sentenciando en el Artículo 70 de la misma ley:

La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido de la propiedad según la calificación urbanística.

Esta misma configuración de la propiedad del suelo es recogida en la vigente ley, Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana que en su art 4 dispone:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho es decir indemnización, salvo los casos expresamente establecido por las leyes”.

En definitiva, de las prescripciones legales que indican que los propietarios no tienen más derechos constructivos que los derivados de la legislación, ordenación territorial y planeamiento urbanístico, se dedujo que el derecho de propiedad es un Derecho Estatutario, un estatuto que variará en

función de la clase de suelo, viniendo a resultar -en opinión del profesor Parada Vázquez, al comentar el referido Artículo 350 del Código Civil- que pasado más de un siglo desde que el Artículo 350 del código civil describiera que el propietario del terreno es dueño de su superficie y lo que está debajo de ella, puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvo las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre minas y aguas y los reglamentos de policía, resulta que el reglamento capital regulador, completo y cerrado del derecho a edificar, ha resultado ser la legislación urbanística¹¹⁰.

Por lo demás, el Código Civil recoge, con respecto a la propiedad inmobiliaria, las cuestiones que habían sido objeto de regulación a lo largo del siglo XIX anteriores a la promulgación del Código Civil.

En este sentido, nos encontramos que el Código Civil recoge:

- La Expropiación Forzosa

El CC. al regular el derecho de propiedad en el Art. 349: Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por Autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. De esa forma, la Codificación Civil incorpora el principio general de la expropiación forzosa acuñado en el Constitucionalismo y legislación de expropiación del siglo XIX.

- El Registro de la Propiedad

El CC. recoge en los Artículos 605 a 608 la institución del Registro de la Propiedad indicando el Artículo 305 que tiene por objeto la descripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles remitiéndose a los aspectos de esta institución a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria.

¹¹⁰ PARADA VÁZQUEZ, R., **Derecho Administrativo III Bienes Públicos. Derecho Urbanístico**. Ed. Marcial Pons duodécima edición Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2010. p. 318.

- Cerramiento de fincas

El Art. 388 del Código Civil no hace más que ratificar el Decreto sobre Cierre de Fincas Rústicas de 11 junio 1813, por el cual -y para proteger el derecho de propiedad de los antiguos usos comunales establecidos en beneficio de la ganadería- declaró cerrados y acotados a perpetuidad todas las dehesas, heredades y demás tierras de cualquier clase, pertenecientes al dominio particular.¹¹¹

- Limitaciones de dominio

Por razones de vecindad entre los predios, se recoge las servidumbres históricas por razones de vecindad, de mediaría, de paso, de luces y vistas, de desagüe y, además, otras limitaciones provenientes de las antiguas ordenanzas municipales, como la contenida en el Artículo 590 del Código Civil, transcrita a continuación:

Nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materiales corrosivos, artefactos que se muevan por vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a los a las condiciones que los mismos reglamentos prescriba.

A falta de reglamento se tomarán las precauciones que se juzguen necesarias previo dictamen pericial a fin de evitar todo daño a las heredades o edificios vecinos.

Las limitaciones a la propiedad contenidas en este Artículo vienen determinadas por la relación que tienen con la ordenación urbanística en el aspecto de zonificación. Es decir, la distribución de zonas o espacios en función de los diferentes usos urbanísticos que asigna el planeamiento, donde los usos industriales no pueden estar, por razones sanitarias y medioambientales, cerca de los usos residenciales.

¹¹¹ Art.388 de Código. Civil: Todo propietario podrá cerrar o cercar sus heredades por medio de paredes, zanjas, setos o de cualquier otro modo, sin perjuicio de las servidumbres constituidas sobre los mismos. modo

En definitiva, en este Artículo hay una remisión a la legislación urbanística a efectos de fijar el contenido del derecho de propiedad sobre las fincas. La importancia urbanística de este Artículo se debe a que en el inciso final del mismo hay una llamada remitiéndose a la legislación urbanística, a la legislación medioambiental y a la legislación sobre actividades molestas insalubres, nocivas y peligrosas.

- Censo enfiteútico

La desmembración de la propiedad entre dominio directo y dominio útil a través de la figura del censo enfiteútico fue un fenómeno característico de la Edad Media que sobrevivió hasta el siglo XIX, siglo en el que se fueron promulgando diferentes leyes tendentes a redimir los censos enfiteúticos para consolidar a los titulares del dominio útil la propiedad plena del inmueble. En palabras de Mariano Peset:

El Código Civil regula los censos en el Libro Cuarto, Título VII, y entre ellos el Enfiteútico, dedicando el Capítulo II a su regulación, con las características que habían acompañado a la figura del censo a lo largo de la historia y con la posibilidad de redención establecida en la legislación decimonónica, es decir, cesión perpetua de una persona a otra del dominio útil de un inmueble, pago por el enfiteuta de la pensión anual que haya de satisfacerse, (Art. 1605, 1608, 1609 y 1628), pago del laudemio al dueño directo en las enajenaciones a título oneroso de las fincas enfiteúticas (Art. en1644) y posibilidad de redención (Art1651) con la entrega en metálico al dueño directo del capital que se hubiese fijado como valor de la finca al tiempo de constituirse.

Puede, no obstante, pactarse que la redención del censo no tenga lugar durante la vida del censalista o una persona determinada. O que no pueda redimirse en cierto número de años, que no excederá de veinte en el consignativo, ni de sesenta en el reservativo y enfiteútico.

- Propiedad Horizontal

Por último, añadir que el Código Civil **regula** la propiedad horizontal en su Artículo 396. Este tipo de propiedad fue objeto de regulación independiente motivado por la importancia que a partir de la del año 1951 tuvo la propiedad de los diferentes pisos o viviendas en que se dividía un inmueble.

La legislación sobre esta materia se remonta a la Ley del 26 octubre 1939. Esta ley solamente reformó el Artículo 396 del Código Civil, configurando la propiedad horizontal como una propiedad singular sobre cada piso unido a una copropiedad indivisible sobre los elementos comunes del inmueble. No obstante, en esta ley quedó un vestigio o un residuo de la idea de copropiedad, el reconocimiento de un derecho de adquisición preferente a favor del resto de propietarios en el caso de enajenación de alguno de los pisos.

La Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960 extrajo del Código Civil la normativa referente a la propiedad horizontal, y el Artículo 396 volvió a ser modificado por la Ley 8/1999, quedando reducido a una norma de remisión. Dicho Artículo recoge las normas esenciales de esta clase de propiedad, remitiéndose en lo demás a la Ley de Propiedad Horizontal.

En virtud de esta Ley, cada uno de los pisos y locales de un edificio, se consideran fincas registrales y catastrales independientes, lo que supone someter a tributación por el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles un parque de viviendas de **25.180.521** (datos del Banco de España) incorporados al informe del Ministerio de Fomento sobre observatorio de vivienda y suelo y con la particularidad de que este impuesto es un tributo de tenencia y no de actividad por lo que está al margen de las circunstancias económicas por las que pueda pasar la actividad inmobiliaria considerándose el ingreso más importante y seguro de los municipios¹¹².

¹¹² Informe del Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura Vivienda y Suelo, Observatorio sobre Vivienda y Suelo, Boletín anual 2015, Ed. Ministerio de Fomento, Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones 1º edición electrónica: junio 2016

<http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW038>

CAPÍTULO II

EL URBANISMO EN EL CONTEXTO DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL, GENERAL DE OBRAS PÚBLICAS, SANITARIA Y FISCAL LAS APORTACIONES DE ESTA LEGISLACIÓN A LA CUESTIÓN COMPETENCIAL Y AL ESTABLECIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA

1.-Introducción

A partir de la Constitución de 19 de marzo de 1812 y de conformidad con los principios inspiradores de la misma, se inicia un proceso legislativo encaminado a regular las cuestiones relativas al régimen de los ayuntamientos, a regular las obras públicas y a reformar del sistema fiscal y, en este sentido, se abrirán tres líneas legislativas sobre estas materias que serán fundamentales para la aprobación de la primera legislación urbanística en España.

La legislación sobre Ayuntamientos, Obras Publicas y la reforma del Sistema Fiscal, aportarán a la legislación urbanística la configuración competencial en materia de obras de urbanización de la ciudad, la forma de ejecución y adjudicación de la obra urbanizadora, y los medios de financiación de dichas obras¹¹³

¹¹³ Otra línea legislativa será la Sanitaria que se incorporará al urbanismo en los comienzos del siglo xx.

Después de haber visto el camino recorrido por el derecho de propiedad territorial y la configuración de la expropiación forzosa, en este capítulo se trata de analizar cómo las normas urbanísticas, reguladoras de potestades públicas relativas a la ordenación y urbanización de la ciudad, se van a conformar con los materiales que aportan la legislación municipal, la general de obras públicas y la reforma del sistema fiscal. Esta normativa proporcionará a la legislación urbanística la estructura jurídica para configurar la cuestión competencial, la forma de ejecución de la obra urbanizadora y su inicial financiación a través de la Contribución Territorial Urbana.

En relación con la formación de la normativa urbanística, se puede afirmar se produce una evolución que va desde unas incipientes normas contenidas en antiguos fueros medievales, continuando con una más detallada regulación en las ordenanzas municipales de la Edad Moderna, hasta llegar al siglo XIX en el que, tras la aprobación de la Constitución de 19 de marzo 1812, se va a producir, desde el punto de vista de la normativa urbanística, la introducción de una incipiente legislación estatal, orientada fundamentalmente a la unificación de criterios de obligado cumplimiento en todos los municipios de la Nación.

Esta primera legislación estatal se refiere a los aspectos estéticos, estableciendo la obligada intervención de la Real Academia de San Fernando en determinadas obras, para continuar después regulando cuestiones que afectan a aspectos urbanísticos concretos. Estas normas fueron aprobadas por el Ministerio de la Gobernación en dos Reales Decretos. El primero sobre la alineación de calles y planos geométricos de las poblaciones; y, el segundo, sobre la altura de las edificaciones en función del ancho de la calle¹¹⁴.

Esta legislación estatal inicial va a desembocar en la segunda mitad del siglo XIX en una legislación urbanística especial, destinada a regular el ensanche de las poblaciones y el saneamiento y mejora de las mismas a través de las leyes Generales de Ensanche de 29 de junio de 1864, de 22 de

¹¹⁴ Real Orden de 10 de junio de 1854 regulando la altura de los edificios en función del ancho de la calle y Real Orden de 25 de julio de 1846 sobre Alineaciones y Planos Geométricos de las Ciudades.

diciembre de 1976 y la Ley especial de Ensanche para Madrid y Barcelona, de 26 de junio de 1892. Y, por lo que se refiere a la Ley de Saneamiento y Mejora de Grandes Poblaciones, se aprueba a finales de siglo, en concreto el día 8 de marzo de 1895.

También en este capítulo se trata de entroncar las competencias sobre ejecución del *urbanismo* en el contexto de la legislación municipal, para ver cómo la competencia municipal en la gestión, ejecución y financiación de la obra urbanizadora, se irá perfilando en las diferentes leyes municipales del siglo XIX y vendrá a confirmarse con más rotundidad en la legislación de Régimen Local de principios del siglo XX con la aprobación del Estatuto Municipal de Calvo Sotelo, en 1924.

La legislación municipal en materia de ejecución de la obra urbanizadora de la ciudad, el camino legislativo se abre al año siguiente de aprobarse la Constitución de 1812, mediante la aprobación del Decreto de 23 de junio de 1813. En este decreto se aprueba la denominada Instrucción para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, que fue ampliada por la Ley de 3 de febrero de 1823, (anulada y confirmada otra vez en el año 1836). A partir de la citada legislación, ya se apuntan las competencias municipales en relación con la policía de salubridad y comodidad y sobre las obras públicas municipales de apertura y alineación de calles¹¹⁵.

Por otra parte, la Ley de Expropiación Forzosa de 1836 hace posible la apropiación de terrenos particulares de interés público, y abrirá la puerta a otra línea normativa, la relativa a la Legislación General de Obras Públicas. Esta dará cobertura jurídica a las grandes obras públicas que, como consecuencia de la revolución industrial y los avances técnicos de mediados de siglo XIX, será necesario realizar.

¹¹⁵ Inmediatamente después de aprobarse la Constitución, por Decreto de 23 de mayo de 1812 ordenaba que cualquier pueblo que no tenga Ayuntamiento cuya población no llegue a mil almas y que por sus particulares circunstancias de agricultura industria o población considere que debe tener ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la Provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno. Ver Decreto CLXIII de 23 de mayo de 1812 en Fernández, T.R y Santamaría J.A Legislación Administrativa Española del siglo XIX, Madrid 1977 pág. 691-692.

No hay que olvidar que en este siglo se aprueba la Instrucción General de Obras Públicas de 1845 y el Real Decreto del 1852, para continuar con en la Ley de Bases y posterior Ley General de Obras Públicas de 1877.

En la Legislación General de Obras Públicas del siglo XIX se apoyarán las leyes de obras públicas como ferrocarriles, carreteras, puertos, aguas y también, según criterio del profesor Tomás Ramón Fernández, las de Ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876 y su reglamento de 19 de febrero de 1877¹¹⁶.

Por lo que se refiere a la legislación fiscal, es indudable la importancia del sistema fiscal imperante en la primera época de las grandes actuaciones urbanísticas de ensanche y saneamiento y mejora de grandes poblaciones para la financiación y estímulo a la edificación. Dicho sistema fiscal viene marcado por la reforma de Mon y Santillán, aprobada en la Ley Presupuestaria de 23 de mayo de 1845.

La reforma de Mon y Santillán acaba con la fiscalidad del antiguo régimen y unifica un sistema fiscal para toda la Nación. También aporta a las primeras actuaciones urbanísticas, nacidas al amparo de las de las leyes de ensanche, la financiación municipal para las obras de urbanización, precisamente a través de la riqueza territorial urbana que se pone de manifiesto con ocasión de la obra urbanizadora y edificadora.

Esta financiación y estímulos a la edificación se realizaron a través de uno de los tributos más importantes creados en la citada reforma, la denominada Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que posteriormente fue desdoblada en Contribución Territorial Rústica y Contribución Territorial Urbana¹¹⁷.

¹¹⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ, TR.: "Las Obras Publicas y el Proceso de Formación del Derecho Administrativo y sus Instituciones" *Revista de Administración Publica* 1983 nº 100-102 pág. 2435.

¹¹⁷ La financiación se realizaba mediante la cesión por el Estado a los Ayuntamientos de la Contribución Territorial Urbana más los Recargos establecidos sobre la misma de los terrenos enclavados en el perímetro del Ensanche se financio por el respectivo Ayuntamiento la realización del mismo.

Se trata de ir analizando estas legislaciones a partir de la Constitución de 1812, para ver cómo, después, las Leyes Urbanísticas de Ensanche y Saneamiento y Mejora Interior de Poblaciones encajan las competencias de la ejecución urbanística dentro de las atribuciones municipales, utilizan las técnicas de la legislación general de obras públicas -aplicando sus criterios en la ejecución y adjudicación de la obra pública urbanizadora -y se financian a través de la legislación fiscal con los impuestos creados en la Ley de Presupuestos de 23 de mayo 1845.

No se trata, por tanto, de analizar en este capítulo la evolución cronológica de la legislación urbanística de España, sino que se pretende analizar la configuración de la Legislación Urbanística con las aportaciones de las legislaciones de Ayuntamientos, Obras Públicas y Fiscal. Esta aportación se refiere al aspecto competencial (leyes de ayuntamientos), al aspecto de la gestión, adjudicación y ejecución de la obra urbanizadora (legislación de obras públicas) y a la financiación de dichas obras de urbanización (legislación fiscal).

Así, al analizar las diferentes leyes municipales, la legislación general de obras públicas y la reforma fiscal de 1845, veremos cómo estas Leyes son tributarias de la legislación urbanística, al aportar a la misma las cuestiones competenciales y los instrumentos de gestión y financiación, tomando de las leyes municipales la cuestión de competencias sobre alineación, apertura de calles y obras de urbanización del municipio; de la legislación general de obras públicas las diferentes formas ejecución y adjudicación de la obra urbanizadora; y del sistema fiscal los impuestos que, o bien fueron destinados a la financiación de las obras de urbanización, o bien mediante exenciones fiscales que tenían como objetivo incentivar y fomentar la obra de urbanización y de edificación.

En la legislación urbanística de principios del siglo XX, se producen dos hechos de gran importancia para el urbanismo: el primero la incorporación al urbanismo de la legislación sanitaria contenida en la Instrucción de General de Sanidad de Pública de 12 de enero de 1904 y en la Real Orden de 12 de octubre de 1910 y cuyos criterios de salubridad e higiene se van a incorporar de forma obligatoria a las ordenanzas municipales de construcción, fijando

entre otras cuestiones la altura de la edificación, en función de anchura de la calle; y el segundo hecho se refiere a la incorporarán todas las cuestiones urbanísticas de ensanche y reforma interior de la ciudad, antes reguladas en diferentes leyes especiales a la legislación General de Régimen Local, en concreto al Estatuto Municipal de 1924.

2.- El urbanismo en el contexto de la legislación municipal, general de obras públicas y de sanidad: La aportación de esta legislación a la delimitación competencial, a la configuración de las formas de ejecución y contratación de la obra de urbanización y al establecimiento de criterios sanitarios en los proyectos urbanísticos.

2.1 Configuración de la normativa urbanística: La evolución de las normas sobre Policía Urbana contenidas en las históricas ordenanzas municipales hasta la necesaria unificación por la legislación estatal.

La formación de núcleos de población y el establecimiento de normas de ordenación de la ciudad ha sido una potestad pública que ya, remotamente, encontramos en el derecho romano. La fundación de una colonia suponía una derivación de Roma en territorio provincial (*deductio coloniae*) y se hacía por medio de una ley votada en los comicios. Al lugar en el que la ciudad iba a fundarse acudía una comisión encargada de *deducir*, o sea, fundar la colonia, y con ella se incorporaban los ciudadanos romanos que poblarían la nueva ciudad.

La comisión hacía la división de las tierras (*divisio*) trazándose en una calle de norte a sur (*cardo máximos*) y otra de este a oeste (*decumanus máximos*) que se cruzaban en el foro, plaza o mercado central; y también realizaba una serie de caminos paralelos a dichas calles cardines, decumani con los que se formaban un cuadrado de terreno o *centuriae* y que dieron a este procedimiento en nombre de *centuriatio*¹¹⁸.

¹¹⁸ GARCIA DE VALDEAVELLANO, L. Curso de Historia ..., óp. cit. p. 128

En la España cristiana medieval, la mayoría de las ciudades y villas fueron pobladas por los monarcas cristianos con núcleos de gente de distinta procedencia, atraídos por fueros y concesiones especiales, predominando en la etapa bajo medieval la intervención o iniciativa pública en el proceso urbanizador. En muchos de estos fueros medievales se incluyen disposiciones concretas referentes a la urbanización de los nuevos núcleos de población, características de la plaza mayor, superficie de las parcelas y trazados de las calles.

Las cartas pueblas y fueros medievales contenían normas urbanísticas que fueron sustituidas en la Edad Moderna por las Ordenanzas Municipales. La generalización de la relación de ordenanzas se localizará en los siglos XV y XVI. En este sentido, son significativas las leyes del año 1422 y sobre el gobierno de los pueblos por sus ordenanzas y costumbres. Hay otra ley del año 1539 sobre formación de ordenanzas para la buena gobernación de los pueblos, estas Ordenanzas Municipales se afianzaron definitivamente en las centurias sucesivas.¹¹⁹

A través de ellas, el municipio asumía la legitimidad para intervenir en la ciudad. El contenido normativo es abstracto en la medida que no llega a concretar las directrices de actuación, aunque, por otra parte, ya se acotaban las obligaciones municipales en aspectos que ahora encajarían en lo que son competencias urbanísticas.

El contenido de dichas ordenanzas municipales se refería, fundamentalmente, a la organización y funcionamiento del consejo, a los bienes propios, fiscalidad y, concretamente, por lo que se refiere al marco de la vida y policía urbana, contenía normas que podríamos denominar urbanísticas, relativas a murallas y fortificaciones, licencia de obras, pavimentación de calles, fachadas, orden en las construcciones caminos y puentes. También contenían

¹¹⁹ Novísima Recopilación Tomo iii, Libro VII: De los pueblos y su gobierno civil económico y político

normas relativas al emplazamiento de actividades malsanas o sucias como mataderos, tenerías, cría de animales y basureros¹²⁰.

Por lo tanto, se puede decir, siguiendo a García de Enterría, que del Derecho Urbanístico comienza nuestra patria, como en la generalidad de los países, siendo una materia exclusivamente municipal; y como tal, regulada a través de ordenanzas. Así continuará por siglos enteros, hasta su estatalización¹²¹.

Ejemplo de estas ordenanzas pueden ser las de Madrid, concretamente la primera compilación de disposiciones aparece en el año 1661, debida a Juan Torija, maestro mayor y alarife de Madrid. Este texto, aunque no tuvo carácter legal, si llegaron a servir de apoyo en materia de construcción. A comienzos del siglo XVIII, Teodoro Ardemans, maestro mayor de la villa y de las obras reales, en 1718 publico unas ordenanzas que no son sino las anteriores de 1661 refundidas pero que fueron consideradas como cuerpo legal durante bastante tiempo¹²².

Las ordenanzas de Teodoro de Ardemans de 1719 ya recogen aspectos de lo que posteriormente pasará a llamarse Planeamiento Urbanístico. En dichas ordenanzas se regula la altura de casas en función de la anchura de las calles y también estaba contemplada la zonificación, obligando el emplazamiento de actividades insalubres hacia sitios alejados de las viviendas, con el fin de que no perjudiquen a la salud de los vecinos.

Las normas urbanísticas contenidas en las ordenanzas municipales, tal y como llegan al siglo XIX, no dejaban de ser una parte más de dichas

¹²⁰ LANDERO QUESADA M.A A y GALAN PARRA, I., "las Ordenanzas Locales en La Corona de castilla como fuente histórica y tema de investigación siglos XIII al XVIII". *En Revista de Historia Medieval* .1982 nº 1. p.241.

¹²¹ BASSOL COMA M., Génesis y evolución..., óp. cit. p. 86. El autor cita Eduardo García de Enterría en Dictamen sobre legalidad de Ordenanzas Municipales sobre uso del suelo y edificación, en Revista de Administración Publica, I.E.P, mayo-agosto 1966, nº50 p. 312.

¹²² BRANDIS DOLORES. El paisaje..., óp. cit. pág. 58. La autora comenta que Madrid penetra en el siglo XVIII sumido en una anarquía edificatoria, motivada por la ausencia de unas adecuadas disposiciones urbanísticas que regulasen su crecimiento. Las únicas ordenanzas existentes en materia de edificación eran las de 1661 de Juan de Torija, que, aunque no tuvieron carácter legal, si llegaron a servir de apoyo para las decisiones en materia de construcción.

ordenanzas, generalmente dentro del Capítulo de la Policía Urbana. Tenían un contenido urbanístico muy reducido, ya que la competencia de la ciudad en esos momentos quedaba únicamente establecida para cuestiones de higiene y salubridad por lo que la Administración del Estado se vio obligada a complementar con una normativa básica tanto las cuestiones estéticas, como los aspectos relativos a las alineaciones de calles y a la altura de los edificios.

La estatalización de las normas se hizo primero mediante la intervención de la Real Academia de San Fernando, fundada en 1772, y a la que Carlos III otorgó en 1877 competencias consultivas, primero en relación con las obras públicas y, posteriormente, por Real Orden de 11 de enero de 1808, amplía a los particulares la obligación de consultar a la citada academia cuando se trate de fachadas capillas y demás parajes abiertos al público¹²³.

Asimismo, los aspectos urbanísticos van a ser regulados con unos criterios generales impuestos desde la legislación Estatal, y no de forma individual por cada municipio, intentando unificar criterios para todos los pueblos de la Nación, inicialmente de una forma muy incipiente, a través de Instrucciones sobre obligación de elaborar planos geométricos de alineaciones o la regulación de alturas máximas permitidas en función del ancho de la calle.

Por Real Orden del Ministerio de Gobernación del 25 julio de 1846, se declara obligatoria la formación de los planos geométricos de las poblaciones de crecido vecindario, incluyendo sus arrabales y paseos. En esta orden se precisa que no se trata tan solo de una representación topográficamente exacta del estado actual en escala de 1 x 1250, sino de representarlo de modo que sirva de guía a la acción urbanizadora y constructiva.

¹²³ BASSOLS COMA, M., Génesis y evolución..., p. 85 En nota a PP. nº 58. En realidad, la intervención de la real academia en materia de urbanismo se mantendrá durante todo el siglo XIX y prácticamente hasta el Estatuto Municipal en cuyo preámbulo se elimina específicamente y enfáticamente la intervención de la academia en la tramitación de los planes de urbanización

Esta Real Orden de tuvo que ser complementada el 19 de diciembre de 1959 por el Ministerio de Gobernación mediante la Instrucción para la elaboración y ejecución de Planos Generales de Alineaciones¹²⁴.

Por lo que se refiere a la regulación de alturas de las edificaciones, por Real Orden de 10 de junio de 1854 se aprueba la reglamentación sobre la altura que deberían tener los edificios de nueva planta, según su localización en calles del primer, segundo y tercer orden, estableciendo la altura de los edificios en función de la anchura de la calle. Las calles de primer orden debían tener una anchura superior a 14 metros y las edificaciones levantadas en ellas podrían tener una altura máxima de 20 metros; en las calles de segundo orden, de anchura entre 9 y 14 metros, se podía levantar hasta 18 metros; y, por último, en las calles de tercer orden, cuya anchura era de 6 a 9 metros, se podía levantar hasta 15 metros.

Con la revolución industrial se produjo un movimiento poblacional hacia las ciudades y para solucionar los problemas de asentamiento, se pone de manifiesto la necesidad de ampliar la ciudad, pero también los criterios higiénicos y de salubridad imperantes a final de siglo, y dará lugar a dos tipos de actuaciones: el ensanche para la ampliación de la ciudad y la reforma interior para actuaciones en el viejo casco, con medidas tendentes a proporcionar calles más amplias y sustitución y mejora del caserío existente.

En esta línea, las siguientes normas urbanísticas estatales de carácter general se refieren al ensanche y saneamiento y mejora interior de poblaciones, en cuya legislación prevalece de forma notable el espíritu burgués y liberal del derecho de propiedad nacido en la Constitución de Cádiz de 1812, y desarrollado en un largo proceso legislativo decimonónico que dio lugar -como

¹²⁴ EL Texto de la Real Orden de Gobernación era el siguiente: Para evitar los conflictos que suelen ocurrir con motivo de la construcción de edificios de nueva planta y reedificación de los antiguos, S.M la Reina se ha servido mandar que los Ayuntamientos de los pueblos de crecido vecindario hagan levantar el plano geométrico de población ,sus arrabales y paseos ,trazándolos según su estado actual a escala de uno por mil doscientos cincuenta ; que en el mismo plano se marquen con líneas convencionales las alteraciones que hayan de hacerse para la **alineación futura** de cada calle , plaza ,etc.; que verificado esto se exponga al público y fije la Corporación las nuevas alineaciones sobre el plano ,elevándolo con su informe a este ministerio .quiere también S.M .que los ayuntamientos que no tengan Arquitectos titulares asalariados encarguen el levantamiento del plano a los de otros pueblos ,a ingenieros y otros facultativos.

se ha visto en el anterior capítulo- al reforzamiento del concepto sagrado e inviolable del derecho de propiedad y su limitación por causas de interés general.

En esta situación se produce la aprobación de la Legislación Especial de Ensanche de 1864, 1876 y 1892, y de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones de 1895, verdaderos comienzos del Derecho Urbanístico Español, donde se consagra el derecho a urbanizar como potestad pública, cuya competencia -en aplicación de las leyes de Régimen Local anteriormente aprobadas- recae en el municipio. Eso sí, tutelado en todo el proceso por el Ministerio de Gobernación, responsable de la tutela municipal y provincial.

Con esta primera legislación urbanística se sustituye el carácter regulatorio de las antiguas ordenanzas municipales sobre policía urbana por unas normas más planificadoras de la ciudad, donde los proyectos de ensanche o de reforma interior tratarán de ir más allá de los criterios higienistas o de salubridad contenidos en las antiguas ordenanzas municipales, realizando una primera planificación del crecimiento de la ciudad o de su reforma interior.

Por otra parte, las obras de ensanche y de saneamiento y mejora van a ser consideradas como verdaderas obras públicas, y, por ende, van a cobijarse bajo la tutela de la legislación expropiatoria y general de obras públicas para su realización.

2.2- La legislación sobre ayuntamientos: Las delimitación constitucional y legislativa de las competencias municipales en materia de ejecución urbanística.

La aprobación de la Constitución de 1812 supone el cambio del antiguo régimen al Estado Constitucional, se pasa de una sociedad rural *cuasi feudal* (recordemos que los señoríos son abolidos unos meses antes, el 6 de agosto

de 1811) a una sociedad cuyo poder soberano se desplaza del monarca a la Nación, y las personas dejan de ser colonos o vasallos para ser ciudadanos¹²⁵.

Sin la incorporación a la Nación los Señoríos Jurisdiccionales y anulados, por tanto, determinados privilegios en temas municipales que mantenían los titulares de Señorío, sobre nombramiento de cargos, no habría sido imposible que las Cortes de Cádiz pudieran abordar en el Título VI y de forma unificada para todos los pueblos de la nación, las cuestiones relativas al gobierno interior de las provincias y de los pueblos, dedicando el Capítulo I Art. 309 a 322 a dicha regulación.

Desde el punto de vista municipal, la propia Constitución dedica el Título VI a la regulación del gobierno interior de las provincias y de los pueblos estableciendo en el capítulo primero los perfiles constitucionales en lo referente a la organización y competencias de los Ayuntamientos; en concreto, en el Artículo 321 regula su apartado primero las competencias de los ayuntamientos en cuestiones de policía de salubridad y comodidad, y en el apartado séptimo establece la competencia de cuidar de la construcción y reparación de los caminos y calzadas.

Por lo que se refiere a la organización municipal, hay que resaltar que la Constitución, en su Art. 309 establece que el gobierno de los pueblos se realizara a través del ayuntamiento, compuesto de alcalde regidores y procuradores síndicos, presididos por el jefe político si los hubiere, en su defecto, por el primer teniente de alcalde.

¹²⁵ El Artículo 4º del Decreto del 6 agosto 1811 establece: Quedan abolidos los dictados de vasallo y vasallaje, y las prestaciones así reales como personales, que deban su origen a título jurisdiccional, a excepción de las que procedan de contrato libre en uso del sagrado derecho de propiedad.

El Artículo 3º de la Constitución de 1812 establece que la soberanía reside esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

El Artículo 18 encuadrado en el capítulo cuarto de la Constitución, relativo a los ciudadanos españoles dispone: Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

Pero lo más trascendental y fruto de decreto abolicionista es que los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando de esta forma las prerrogativas señoriales. El Artículo 2º del Decreto de 6 de agosto de 1811 dispone:

Se procederá al nombramiento de todas las justicias y demás funcionarios públicos por el mismo orden y según se verifique en los pueblos de realengo¹²⁶.

En el Art. 321 de la Constitución de 1812 se regula las funciones a cargo del Ayuntamiento que no deja de ser el germen de competencias obligatorias de los municipios, entre las que cabe destacar, a efectos de este capítulo, las siguientes:

- La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos.
- Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.
- Cuidar de la construcción y reparación de los caminos calzadas puentes y de todas las obras públicas de necesidad utilidad y ornato.
- Formar las Ordenanzas municipales del Ayuntamiento y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación Provincial que las acompañará con su informe.

Las siguientes Constituciones decimonónicas no regulan tan extensamente el Régimen Local como lo hace la Constitución de 1812, sin duda, porque ya en 1813 se abre el proceso legislativo de Régimen Local que se prolongará durante toda la centuria. Dichas Constituciones se limitan a realizar unas breves declaraciones de principios, como es el caso de las de 1837 y 1845 que indican:

- En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley nombrados por los mismos electores que los diputados a cortes.

¹²⁶ El Artículo 275 de la Constitución de 1812, declara “En todos los pueblos se establecerán alcaldes y las leyes determinarán la extensión de sus facultades así en lo contencioso como uno económico”

- Para el gobierno interior de los pueblos habrá Alcaldes y Ayuntamientos nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho.
- La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos¹²⁷.

Las Constituciones de 1869 y 1876 dedican los Títulos VIII y X, respectivamente, a esta cuestión. Estos Títulos llevan la misma denominación que las Constituciones anteriores, limitándose a establecer que las diputaciones provinciales y ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes, ajustándose a una serie de principios -en este caso, más extensos que los anteriores- sobre publicidad de las sesiones, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos importantes. Y a una intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

Como último principio, estas dos Constituciones establecen la obligación de las leyes de determinar las facultades de municipios y provincias en materia de impuestos, a fin de que los impuestos provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado¹²⁸.

Fruto de la Constitución Doceañista se va a ir produciendo a lo largo del siglo XIX lo que el profesor Escudero denomina “Consolidación del Municipio Constitucional”¹²⁹, pues desde el punto de vista legislativo, se aprueban una serie de normas sobre Régimen Local que irán configurando la organización, funcionamiento, competencias y hacienda de los ayuntamientos.

Los primeros pasos en este sentido se van a dar inmediatamente después de la Constitución de 1812, con la aprobación del Decreto de 23 de

¹²⁷ La Constitución de 1937, regula esta cuestión en el título IX De las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos Art 69 a 71 y la Constitución de 1845 lo regula en el Título XI con la misma denominación e idéntico articulado 72a 74

¹²⁸ La Constitución de 1869 regula el Régimen Local el Título VIII, Art. 99 y la Constitución de 1876 en el Título X, Art. 82 a 84. En las dos Constituciones con idéntica denominación y contenido normativo en los respectivos Títulos.

¹²⁹ ESCUDERO, J.A.: **Curso de Historia del Derecho: Fuentes e Instituciones Político – Administrativas**, Ed. José Antonio Escudero, Segunda Edición revisada. Madrid, 1995 p. 926. Impreso en España por Solana e Hijos, A.G., S.A

mayo de 1812 sobre formación de los Ayuntamientos Constitucionales y el Decreto de 10 de julio de 1812 dictando reglas en desarrollo del anterior. Esta legislación no dejará de evolucionar a lo largo de todo el siglo XIX, a través de una serie de normas aprobadas después de los Decretos de 1812. Dichas normas se refieren a la Instrucción el 23 de junio de 1813 para el Gobierno Económico - Político de las Provincias, donde ya se apunta de una forma tímida las potestades municipales.

La Instrucción de 23 de junio de 1813 dedica el capítulo I a organizar las obligaciones de los ayuntamientos, regulando en su Artículo I las cuestiones relativas a policía de salubridad y comodidad. En el Artículo V establece que extenderá su cuidado a que estén empedradas y alumbradas las calles en los pueblos en que pudiera ser, a fin de que estén hermoseado los parajes públicos cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo; y el Artículo VI se refiere a la obligación de los ayuntamientos de cuidar los caminos rurales y de travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenezcan precisamente al término de su jurisdicción. También que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que sea la naturaleza de estas obras.

Esta Instrucción de 23 de junio de 1813 va a ser completada con la Instrucción de 3 de febrero de 1823, donde ya se desarrolla de una forma más amplia las potestades y atribuciones municipales. Entre estas se encuentra la policía urbana, precisándose también las competencias del ayuntamiento en materia de sanidad, vías públicas y montes comunales¹³⁰.

El Art. 1 de Ley de 1823 dispone que estarán a cargo de los ayuntamientos de los pueblos la policía de salubridad y comodidad y deberán cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles y casas de corrección. Se obligará, asimismo, la desecación de las lagunas o pantanos y dar curso a las aguas estancadas o insalubres. También

¹³⁰ Aprobada la Ley durante el periodo liberal, fue Anulada como consecuencia de restablecimiento absolutista debido a la invasión de los Cien Mil Hijos de San Luis y restablecida de nuevo su vigencia, a la muerte de Fernando VII por la Reina Gobernadora María Cristina, por Real Decreto de 15 de octubre de 1836.

se extenderá el cuidado a las calles de los pueblos que estén empedradas y alumbradas, y a que haya paseos y otros sitios públicos de recreo en cuanto lo permitan las circunstancias de cada pueblo (Art.17).

Por lo que se refiere a las obras públicas, se establecen las competencias de los ayuntamientos a cuidar de la conservación, construcción de los caminos rurales y de las travesías en su territorio, y de todas aquellas obras de utilidad y ornato que pertenezcan al término de su jurisdicción, y que se dirijan a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular cualquiera que sea la naturaleza de estas obras (Art.19).

A la Instrucción de 1823 le suceden numerosas normas reguladoras de los regímenes municipal y provincial, debido fundamentalmente a la inestabilidad política existente a lo largo de todo el siglo XIX, y cuya dialéctica centralización - descentralización, autoritarismo-autonomía había sido y seguirá siendo el eje de todas las alternativas programáticas del Régimen Local¹³¹.

En la Ley de Organización y Atribuciones de las Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, aparece la primera referencia específica en materia de competencia sobre la formación y alineación de las calles, pasadizos y plazas. Es decir, vemos una competencia expresa en la ordenación urbanística de la ciudad, y sigue los mismos criterios de las normas anteriores, pero en esta ley ya se habla expresamente de formación y alineación de calles.

Esta Ley también atribuye a los ayuntamientos competencias en obras públicas, pero estas se apoyan en un criterio puramente práctico y se refieren a las obras que se costeen con fondos municipales. Entre ellas no se consideran comprendidas la formación de calles ni pasadizos, que tienen sustantividad propia¹³².

¹³¹ ESCUDERO, J.A., Curso de Historia..., óp., cit. pág. 927

¹³² MENENDEZ REXACH, A.: "Ordenanzas Municipales y Legislación Urbanística Estatal en el siglo XIX". Obra colectiva **II Simposio de Historia de la Administración**, Director Alfredo Gallego Anabitarte. Coordinadores Xose Ramón Barreiros Fernández. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela 5 y 6 de mayo de 1994. Ed. Escolla Galega de Administración Publica, Santiago de Compostela 1995. P, 65.

La Ley Municipal de 20 agosto de 1870 vendrá a asentar definitivamente los preceptos que, en un goteo continuo, se habían venido aprobando hasta el momento. Aunque el Artículo 67 menciona claramente el establecimiento de servicios municipales referentes al arreglo, ornato de la vía pública, comodidad o higiene del vecindario en todos sus intereses materiales y morales. También menciona la seguridad a personas y propiedades, la apertura y alineación de calles plazas y de toda clase de vías de comunicación.

La Ley Municipal Orgánica de 4 octubre 1877 establece en su Artículo 71 la exclusiva competencia de los ayuntamientos en lo referente a:

- 1- Apertura y alineación de calles, plazas y toda clase de vías públicas
- 2- Empedrado, alumbrado y alcantarillado
- 3- Surtido de aguas
- 4- Paseos y arbolados.

Es decir, en esta ley vemos ya todos los elementos que constituyen la obra urbanizadora. Y se concretan las competencias y atribuciones municipales en materia de ejecución urbanística, que serán recogidas en la posterior legislación de Régimen Local¹³³.

Toda esta legislación municipal decimonónica se consolidará en el siglo XX con la aprobación del Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924, seguido por las leyes de Régimen Local de 31 de octubre de 1935 (Ley Municipal de la República) y el Texto Articulado y Refundido de las leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955.

El Texto Refundido de 1955 recoge toda la legislación de Régimen Local que se había producido desde de la posguerra hasta 1955, y cuyas normas han

¹³³ Se puede afirmar que, en el aspecto referido a las *atribuciones* de los Ayuntamientos, que en general y durante el siglo XIX se va a ir delimitando las competencias relativas al establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, a la apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación, a la comodidad e higiene del vecindario, al fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades

perdurado hasta después de aprobada la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978¹³⁴.

2.3 Las leyes del siglo XIX sobre obras públicas La aportación al urbanismo de las formas de ejecución y contratación de la obra urbanizadora.

El proceso legislativo del siglo XIX sobre Ayuntamientos va a venir acompañado de forma paralela en el tiempo de otras normas que serán esenciales para la creación del Derecho Urbanístico. Estas se refieren a la legislación general de obras pública que proporcionará a la legislación urbanística propiamente dicha, los instrumentos jurídicos necesarios para la gestión y ejecución de la obra urbanizadora. Esta legislación establecerá al sistema de adjudicación de la obra mediante pública subasta, y en cuanto a la ejecución de la misma, se realizará por alguno de estos tres sistemas: Administración, Contrata y Empresa.

La legislación de obras públicas, como decimos, proporcionara las formas de gestión de las obras de los primeros proyectos urbanísticos de ensanche y saneamiento y mejora de poblaciones que se desarrollan en España en la segunda mitad del siglo XIX.

La importancia de la legislación de obras públicas para el urbanismo se debe a que las primeras leyes urbanísticas de ensanche de 1864, 1876 y 1892, y la posterior Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones de 1895 deben encuadrarse en el proceso generador de las leyes de Obras Públicas desarrolladas a largo de todo el siglo XIX.

En este epígrafe se analiza la normativa que a partir del Estado Constitucional se va a ir aprobando en relación con la realización de las obras públicas, y que se va a desarrollar a lo largo de segunda mitad del siglo XIX en torno al instituto expropiatorio.

¹³⁴ STC 4/1981, de 2 de febrero, mantiene la Constitucionalidad de numerosos art de la ley de Régimen Local de 1955

La legislación de obras públicas tiene, por tanto, una extraordinaria relevancia en la configuración del Derecho Urbanístico Español por dos importantes motivos:

El primero, porque la legislación sobre obras públicas, apoyada en el concepto de dominio público, va a proporcionar a la administración los títulos habilitantes para intervenir en la sociedad, y, en consecuencia, para aprobar las primeras leyes que regulan esta rama de la administración relativa a caminos, ferrocarriles, puertos, aguas y, también, las obras de ensanche y reforma y saneamiento interior de poblaciones.

El segundo motivo se debe a que el urbanismo de ensanche y reforma interior, o más concretamente, la parte del urbanismo constituida por la obra urbanizadora va a considerarse en esa época como una obra pública, y por lo tanto va a tomar de esta legislación, como luego veremos, las normas relativas a la forma de ejecutar las obras y también las referentes a las formalidades para su adjudicación.

En efecto, las trasformaciones sociales y económicas que trajo consigo la revolución industrial hicieron necesario que el Estado amplíe las clásicas funciones, propias del concepto de soberanía, y que se concreten en atribuciones de justicia, policía, defensa nacional y recaudación de impuestos. Es decir, las funciones propias del Estado Absolutista o del Estado Gendarme, en la terminología de la doctrina francesa, y que en España podemos encontrar claramente organizadas cuando, con la dinastía borbónica, en concreto Felipe V, mediante Decreto de 30 de noviembre de 1714, crea las Secretarías de Estado, Asuntos Eclesiásticos y Justicia, Guerra, Indias, y Marina y Hacienda, que coinciden claramente con las primeras atribuciones del Estado.

El Estado liberal irá extendiendo progresivamente sus funciones a los campos de las obras públicas, sanidad y urbanismo. Esta evolución se ha intentado caracterizar mediante el término “*Estado Providencia*” al que, según afirmaba el profesor Tomás Ramón Fernández, hace ya treinta años “*ya no le alcanzan las fuerzas para sostener las urgentes cargas que hemos echado sobre él*”. Dicho profesor, siguiendo a Villar Palasí, mantiene en su artículo que

el gran problema del Derecho Administrativo ha consistido, desde sus comienzos, en el hallazgo de títulos de potestad capaces de legitimar la acción administrativa en determinados ámbitos de la vida social y económica. Y encuentra en el dominio público, sin duda, el motor inicial del proceso de formación dogmática del Derecho Administrativo, el primero de los títulos habilitantes al que la administración de esta primera época acude para justificar sus intervenciones en la dinámica social¹³⁵.

Para estos autores, teniendo en cuenta las ideas de la época, contrarias a toda intervención, el dominio público es el primero de los títulos habilitantes a las que la Administración de esta primera época del Derecho Administrativo acude para justificar sus intervenciones en la dinámica social o, como al profesor Villar Palasí le gusta decir la *pública* de nuevas actividades.

En España, precisamente el concepto de dominio público es el que marcará como tronco institucional todo el proceso de construcción de muchas instituciones del Derecho Administrativo, como la responsabilidad patrimonial de la administración, la intangibilidad e integridad de la obra pública y del servicio público que sobre ella se realiza. Incluso en el aspecto fiscal, detrás de la obra pública están las Contribuciones Especiales, técnica con la que quiere encontrarse una compensación adecuada de los beneficios especiales que aquella genera para quienes viven en su vecindad¹³⁶.

En el siglo XIX, afirma Villar Palasí, entra en lid un nuevo elemento de la *pública*, al tomar el Estado a su cargo la construcción y conservación de los caminos públicos. De este modo, la innegada titularidad estatal sobre la conservación de la *paz pública* en los caminos reales se une a la afirmación de la carga financiera del titular. De todo ello salió ya a flote la plena titularidad estatal sobre este *demanio*¹³⁷.

¹³⁵ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., Las Obras Públicas..., óp. cit. pp. 2427 – 2430.

¹³⁶ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., Las Obra Públicas..., p. 2437.

¹³⁷ VILLAR PALASI, J.L **La intervención administrativa en la industria**, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1964 pág. 155.

En definitiva, la intervención de la administración, legislando sobre ferrocarriles (caminos de hierro), carreteras, puertos y aguas viene amparada por el título habilitante de la consideración de dominio público de estos bienes. Para estos autores, dominio público y obra pública son conceptos que se apoyan y prestan mutua colaboración¹³⁸.

Por lo tanto, la intervención de la Administración en las vías municipales no constituye ningún problema, pues la demanialidad de calles y plazas públicas municipales viene de antiguo y así han sido consideradas hasta nuestros días. Ya en Roma, las calles, vías, puentes, foros, plazas, teatros y termas se encontraban en esta situación, y eran considerados *res publicae in uso público* porque las autoridades las destinaban a uso público mediante un edicto especial denominado “**pública**”¹³⁹.

En los derechos bajomedievales se consideraban comunes las cosas de las ciudades distinguiéndose las de uso común de los habitantes de cada ciudad que quedan excluidas del comercio como los muros, fortificaciones, casas de ayuntamiento, las plazas públicas, las fuentes, las calles los bosques y los pastos y aquellas otras, que perteneciendo igualmente al común de cada una de las poblaciones están destinadas a producir rendimientos para el sostenimiento de los gastos de la comunidad, lo que justifica su inclusión en el tráfico mercantil y las ciudades las poseen a título de patrimonio privado.

Parece indiscutible que las calles y plazas municipales siempre han sido consideradas como bienes públicos. Lo que interesa recalcar es que esta consideración se alcanza en España a través de la difusión de la obra de los juristas franceses, en particular Proudhon, siendo Manuel Colmeiro el primer autor en el que se percibe el influjo de dicha doctrina.

Lo importante es que nuestro Código Civil, al regular en el Artículo 343 los bienes de las provincias y los pueblos, establece la consideración de bienes

¹³⁸ FERNANDEZ RODRIGUZ, T.R., Las obras públicas..., op.ci. p. 2430.

¹³⁹ EVA DESDENTADO DAROC, E., “El Dominio Público Viario”, Capítulo XX, dentro de la obra colectiva Dirigida por GONZALEZ GARCIA, J.V., Derecho **de los Bienes Públicos**, Ed. Tirant lo Blanch –Tratados. . Valencia 2009, 2ªEdiCCion pp. 958-959.

de uso público en las provincias y en los pueblos, entre otros, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general. Aunque el Código Civil no utiliza el término dominio público, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales se encarga de definir así este tipo de bienes¹⁴⁰.

El Dominio Público Municipal está formado, entre otros bienes, por las vías urbanas, considerándose como tales las vías urbanas asfaltadas de titularidad municipal que están afectadas al tránsito peatonal, al tráfico automovilístico, e integradas en el perímetro urbano de las poblaciones, delimitado por los instrumentos de ordenación urbanística. Normalmente, son creadas como consecuencia de la planificación urbana y su correspondiente ejecución¹⁴¹.

Además, este Dominio Público puede ser objeto de utilización privada a cuyo efecto los Ayuntamientos deberán aprobar en uso de su potestad tributaria las correspondientes Ordenanzas Fiscales, que contengan las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del Dominio Público Local, tasas que, sin duda, contribuirán a los ingresos municipales de naturaleza urbanística y será objeto de estudio en la segunda parte de este trabajo.

La consideración de la obra urbanizadora como una obra pública, los expertos de la época y, en particular, Idelfonso Cerda, cree necesario abordar la materia urbanística mediante el planteamiento de grandes proyectos de ensanche y reforma interior de las ciudades, para su posterior ejecución a modo de grandes obras públicas¹⁴².

En efecto, la importancia de la legislación de obras públicas para el urbanismo se debe a que las primeras actuaciones urbanísticas importantes del siglo XIX fueron consideradas como una obra pública, unas veces bajo las

¹⁴⁰ El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece en su Artículo 3º que son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local

¹⁴¹ DESDENTADO DAROCA, E. El Dominio Público viario..., óp. cit. pp.958-959.

¹⁴² LORA TAMAYO M., Historia de la legislación..., óp. cit. p. 17.

competencias del Ministerio de Gobernación y otras bajo las competencias del Ministerio de Fomento. En definitiva, una polémica surgida entre los cuerpos de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y los Arquitectos.

Las leyes municipales de 1870 y 1877 atribuían a los ayuntamientos la competencia sobre los edificios municipales, y en general todo género de obras públicas para el cumplimiento de los servicios con sujeción a la legislación especial de obras públicas (Art.72.1º .8 de la Ley de Municipal de 1877, que reproduce el 67.1º.8 de la Ley Municipal de 1970).¹⁴³.

Pues bien, retomando el tema de la legislación de obras públicas, la primera norma de carácter general que define el concepto de obras de utilidad pública es el Real Decreto de 17 de julio de 1836, que contiene la ley sobre enajenación forzosa de la propiedad Particular en Beneficio público, al disponer en su Art. 2º:

Se entiende por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo proporcionar al estado en general o una o más provincias y a uno o más pueblos cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincia o pueblos, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente municipio y que sean ejecutadas por estado o por compañías.

Posteriormente, la Instrucción para Promover y Ejecutar las Obras Públicas de 10 de octubre de 1945 va a unificar la normativa anteriormente vigente y va a concretar y aclarar los siguientes aspectos:

¹⁴³ MENÉNDEZ REXACH, A., Ordenanzas Municipales y Legislación..., óp. cit. pp. 76 – 81. El autor recoge ampliamente la polémica surgida en el siglo XIX entre los Ministerios de Fomento y el Ministerio de la Gobernación en relación con las competencias de las obras de urbanización de la ciudad, resuelta finalmente a favor del Ministerio de la Gobernación y por tanto a favor de los Arquitectos ya que el criterio que finalmente recogió el Gobierno sobre esta cuestión es el mantenido por el voto particular de un consejero del Consejo de Estado que recoge Menéndez Rexach en la nota pp. nº 24 de la obra, con el siguiente tenor literal:

“Toda construcción urbana lleva consigo una cuestión de ornato, está sujeta a las reglas de policía y necesita de licencia previa del ayuntamiento ...y esta materia es ajena completamente al Ministerio de Fomento , el cual además no puede estar debidamente auxiliado por la Junta Consultiva de Caminaos Canales y Puertos para resolver la parte facultativa de estas cuestiones, puesto que la dirección de las obras urbanas está a cargo de los Arquitectos , y no de los Ingenieros Civiles , que ni siquiera pueden formar el proyecto o plano de una de ellas”. Para el autor aquí se aprecia claramente que la cuestión de competencias profesionales de ambos grupos de titulados, estaba la raíz del problema.

- Clasifica las obras públicas nacionales, provinciales y municipales, en función de la Administración Pública que las paga
- Establece las formas de realización, y lo que es más importante a los efectos de este trabajo, fija por primera vez las formas de ejecutarla: Administración, Contrata y Empresa, y que serán las formas de ejecutar las obras de los proyectos de ensanche y saneamiento y mejora interior de poblaciones, que después serán recogidas en las diferentes leyes urbanísticas. En concreto la forma de realización por empresa o concesión será obligatoria para las obras de saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones tal como establece la correspondiente Ley de 1895.

De acuerdo con la Instrucción de 1845, la obra pública se puede realizar de las siguientes formas:

- Por Administración, que es la ejecución directa de las obras públicas por el Estado, herencia de los ilustrados, estuvo en boga durante la primera mitad de siglo, pero se abandonó progresivamente, sin duda por los malos resultados, (según comentaba la Instrucción de Gobernadores Civiles de 26 de enero de 1850)¹⁴⁴.
- Por Contrata se reafirma la vieja fórmula de contratación de la Administración Pública ya recogida en la Novísima Recopilación.
- Por Empresa o Concesión, que será la forma de realización de las obras de saneamiento y mejora de poblaciones según las determinaciones de la Ley de Saneamiento de 1895.

Si la Instrucción de 14 de octubre de 1845 determina que las formas de realización o ejecución de la obra pública se realicen por Administración, Contrata o Empresa, el Real Decreto de 27 de febrero de 1852 establece las reglas para la celebración de toda clase de contratos de obras y servicios públicos, indicando en su Artículo primero que los contratos por cuenta del

¹⁴⁴ JIMÉNEZ DE CISNEROS, F. J.: **Obras públicas e iniciativa privada**, Ed. Montecorvo S.A Madrid 1998 p. 25.

Estado para toda clase de servicios y obras públicas se celebrarán por remate solemne y público, previa correspondiente **subasta**; y en el Artículo segundo viene a imponer que las proposiciones se han de presentar por escrito y en pliegos cerrado.

Por otra parte, esta norma establecía en su Artículo 15 que por los respectivos ministerios se expedirían las instrucciones que fueren necesarias para llevar a la ejecución las disposiciones del presente Decreto, cada uno en los ramos de la Administración a su cargo.

En cumplimiento de esta disposición, y en lo que se refiere a la administración del Estado, es desarrollada por las siguientes normas:

- Por Real Orden de 19 de marzo de 1852 se aprobó la Instrucción para la celebración de subastas de las obras y servicios dependientes de la Dirección de Obras Públicas
- Por Decreto de 15 de septiembre de 1852 se desarrolla la parte relativa **al** Ministerio de Hacienda.
- Por Real Orden de 3 de mayo de 1869 se aprueban las condiciones con arreglo a las que deben celebrarse las subastas para la contratación de los diferentes servicios de la Armada.
- Por último, por Real Orden 18 de junio de 1881 se aprobó el reglamento provisional para todos los servicios correspondientes al ramo de Guerra.

Por lo que se refiere al Régimen Provincial y Municipal hay que esperar al Real Decreto de 4 de enero de 1883 para que viera la luz la primera norma específica reguladora de Contratación de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

La propia Exposición de Motivos de la norma indica que, hasta ese momento, no había norma general que les obligase. Esta norma fue modificada por el Real Decreto de 26 de abril de 1900, introduciendo como novedad el

concurso para aquellos casos en los que, por la naturaleza del objeto contractual, o por la finalidad del mismo, la subasta no pudiese satisfacer las necesidades de la Administración.

Este Real Decreto, fue derogado por otro del de 24 de enero de 1905 del Ministerio de la Gobernación aprobatorio de la Instrucción para la Contratación de Servicios Provinciales y Municipales¹⁴⁵.

A mediados del siglo XIX se va a desarrollar la Ley de Bases de Obras Públicas y, posteriormente, la Ley General de Obras Públicas, cerrándose este proceso con las leyes específicas de Carreteras, Puertos y Aguas. La gran importancia de toda esta legislación general de obras públicas es que la legislación urbanística del siglo XIX, concretamente las leyes de Ensanche y de Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones, toma de la legislación de obras públicas las formas de ejecución y adjudicación que serán aplicables a las obras urbanísticas de ensanche y saneamiento y mejora interior de poblaciones.

2.4.- La obligada inclusión de la legislación sanitaria en las ordenanzas municipales de construcción.

A comienzos del siglo XX, se introdujeron en las normas urbanísticas contenidas en las ordenanzas de construcción, los aspectos sanitarios contemplados en la Instrucción General de Sanidad y en las Bases Generales a que han de ajustarse los Reglamentos Municipales de Higiene.

En efecto, por Real Decreto de 12 de enero de 1904, se aprueba la Instrucción General de Sanidad, estableciendo competencias sanitarias a los municipios. En concreto, el Art.56 establece que los inspectores municipales deberán dar informes sobre habilitación higiénica de las viviendas particulares que se construyan en poblaciones de más de 15.000 almas, y en cualesquiera pueblos respecto a escuelas, casinos, teatros, locales de reuniones y establecimientos de comidas o bebidas.

¹⁴⁵. De conformidad con la Exposición de motivos de la Norma, ésta tiene como finalidad unir en un solo cuerpo de doctrina cuanto disperso existe con carácter preceptivo respecto a la materia, y a este fin se encamina la presente propuesta.

Asimismo, con fecha 12 de octubre de 1910, se aprueban las Bases Generales a las que habrán de ajustarse los Reglamentos Municipales de Higiene y que van a proporcionar un cuerpo de normas destinadas a ser incorporadas a las ordenanzas municipales.

Desde el punto de vista de las vías públicas, se aprueba en la Base V una limitación de alturas en las edificaciones, norma que se dicta en defensa de la higiene y salubridad de los edificios, y constituye la segunda limitación general de la altura. Se trata, en definitiva, de asegurar la ventilación de las viviendas¹⁴⁶.

Concretamente, la base V, destinada a regular la vías públicas, establece una limitación de alturas en función de la anchura de la calle, que va desde la que tienen menos de 6 metros con una altura de 6 metros hasta una calle de más de 20 metros de anchura con alturas de edificios 20 metros estableciendo una relación entre el ancho de la calle con la altura del edificio¹⁴⁷.

Desde el punto de vista de las construcciones, la base VI viene a proporcionar una serie de normas destinadas a ser incorporadas a las ordenanzas de la construcción, regulando la altura de las habitaciones, estableciendo en el apartado n) normas para los edificios destinados para ser habitados, entre ellas, un mínimo de 2,60 metros para bajos; 2,80 metros para

¹⁴⁶ La primera fue ordenada mediante la Real Orden de 10 de junio de 1854. permitía una altura máxima de 20 metros en las calles de primer orden (de más de 14 metros de anchura), de 18 en las calles de segundo orden (de entre 9 y 14 metros de anchura) y de 15 metros en las calles de tercer orden (de 6 a 9 metros de anchura)

¹⁴⁷ La preocupación por el tema sanitario se traslada también al Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924 y en concreto, en el Artículo **seis del** Reglamento que trata de cuestiones técnicas, urbanísticas y sanitarias a la hora de redactar los Proyectos de Ensanche o Extensión de Poblaciones. En dichos proyectos, dice la norma, se observarán los preceptos técnicos sanitarios de cada Ayuntamiento haya incorporado sus Ordenanzas y en su defecto, entre otras, los siguientes: no se permitirán calles de anchura inferior a 12 m medidos entre las alineaciones que se fijen para las fachadas de ambos lados, y la altura de las casas no podrá exceder del ancho de la calle; sin embargo cuando las circunstancias locales u otras causas recomiendan reducir dicha altura podrá hacerse así, previa justificación razonada en la memoria, y siempre que la misma se demuestre que por la orientación y anchura asignada a la calle, los rayos solares llegarán a todas las viviendas dispuestas en los edificios que las bordean, como mínimo durante una hora el día más corto del año (22 diciembre)

entresuelos y primeros y 2,60 metros para los demás pisos que el fondo de las habitaciones no puede superar el doble de su altura¹⁴⁸.

El Artículo 115 establece que en poblaciones de más de 15.000 habitantes será indispensable la autorización, previa visita sanitaria, para la habitación de nuevas viviendas particulares. Hará una visita el inspector y acordará la licencia la Junta Municipal, con recurso ante la provincial, regulando en el apartado segundo que **la licencia de construcción** o de reforma, necesita el informe favorable de la junta municipal de sanidad, y una vez ejecutado las obras y antes de utilizar la vivienda se procederá con la mayor celeridad a comprobar el cumplimiento de las condiciones higiénicas resultantes del plano y proyectos aprobados.

3.- Urbanismo y sistema fiscal: La importancia de la reforma fiscal de Mon y Santillán de 23 de mayo de 1945 en la financiación de la obra pública urbanizadora.

3.1 La importancia de la reforma en la unificación de un sistema fiscal nacional y en la sistematización moderna de los impuestos.

En el antiguo régimen, la Hacienda Real se componía de tantas haciendas como reinos formaban parte de la corona, y durante el siglo XVIII se mantuvo esta estructura fiscal caracterizada por la exención del pago de impuestos a las clases privilegiadas, una administración muy compleja, abundantes disposiciones legales que no se recogen en una fuente única y por no existir unidad de Tesorería¹⁴⁹.

La Constitución de 19 de marzo 1812 supone una ruptura fundamental con la situación anterior, en la que prevalecía una fuerte desigualdad en el

¹⁴⁸ La citada Base recoge en su apartado o) normas de habitabilidad indicando que no se podrá alquilar ni habitar una vivienda mientras no hayan transcurrido seis meses (de octubre a abril) en invierno y cuatro (de mayo a septiembre) en verano como máximo desde la terminación de las obras. Estos periodos podrán reducirse a un mínimo de tres y dos meses en relación con las condiciones climatológicas.

¹⁴⁹ ANGULO TEJA M.C **La Hacienda Española en el siglo XVIII Las Rentas Provinciales**, Centro de estudios políticos y constitucionales Madrid, 2002, p. 29

reparto de las cargas tributarias y otros privilegios que históricamente habían mantenido ciertos grupos e instituciones.

Por otra parte, desde el punto de vista fiscal, el régimen señorial se hizo insoportable porque los vasallos, además de satisfacer las contribuciones generales, tenían que satisfacer la carga de prestaciones y tributos señoriales, resultando así que mientras los habitantes de pueblos de Realengo solo pagaban las contribuciones de la Hacienda Real, los vasallos de Señores soportaban una doble tributación ya que los Señoríos Jurisdiccionales podían imponer cargas y tributos de diferente naturaleza, incrementando la carga fiscal de las tierras señoriales en relación con las tierras de Realengo.

Contra esa duplicidad de cargas que aniquilaba la economía campesina se levantó la campaña abolicionista de los señoríos¹⁵⁰.

Dicha Constitución, en su Título Primero, relativo a la Nación Española y a los españoles, Capítulo segundo, Art. 8 dispone la obligación de todo español, sin distinción alguna, de contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del Estado. Y dedica todo el Título VII, Art. 338 a 355 a regular la parte fiscal, que bajo la denominación de “Contribuciones” viene a establecer en los Artículos 339 y 340 los principios de universalidad y proporcionalidad en el reparto de los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

En definitiva, se pone las bases para unificar todo el sistema fiscal de la Nación, dedicando el Título VII a las contribuciones y regulando en su Art.338 que serán las cortes las que establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publique su derogación o la imposición.

En el art. 339 se establece que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles en proporción a sus facultades sin excepción ni privilegio alguno. La Constitución de 1837, al regular en el Título XII las contribuciones,

¹⁵⁰ GARCÍA ORMAECHEA, R., *Supervivencias Feudales...*, óp. cit. p.7

establece en su Artículo 73 que no podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la Ley de Presupuestos u otra especial. En este mismo sentido, también la Constitución de 23 mayo 1845, en el Artículo 76 viene a ratificar la misma norma de 1837, es decir, además de los principios de universalidad y proporcionalidad se viene a constitucionalizar el principio de reserva de ley en materia tributaria.

Estos principios tributarios, que se consagran el Constitucionalismo decimonónico, van a tener su reflejo en reforma fiscal de Mon y Santillán, materializada en la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, que acaba con el sistema fiscal del antiguo régimen, donde la Hacienda Real, como hemos dicho, se componía de tantas haciendas como reinos formaban parte de la Corona y estaba caracterizada por la existencia de múltiples tributos.

La Corona de Castilla y León soportaba la mayor presión fiscal mediante tres modalidades de imposición *indirecta*:

- Las Rentas Provinciales y sus agregadas gravaban el consumo de bienes de primera necesidad y los contratos de compraventa en el interior de la provincia¹⁵¹.
- Las Rentas Generales o de Aduanas grababan tanto las mercancías importadas como las exportadas.
- Las Rentas Estancadas o Monopolios eran tasas que afectaban principalmente al tabaco, la sal, el papel sellado, los naipes, el plomo, la pólvora, el azogue, el lacre, el bermellón y el azufre.

El sistema fiscal de la Corona de Aragón presentaba una hacienda diferente, sus territorios empezaron realmente a contribuir a la Hacienda Pública a partir de los Decretos de Nueva Planta. En el primer momento se trató de implantar el sistema de imposición indirecta de Castilla y León, pero ante el fracaso se optó por el establecimiento de una contribución global,

denominada Única Contribución o Contribución Real en el reino de Aragón, Catastro en Cataluña, Talla en Mallorca y Equivalente en Valencia.

El nuevo tributo era un impuesto **directo** dividido en dos modalidades: Real que recaía sobre la valoración de las haciendas y sobre los rendimientos de capital, y Personal que se cargaba sobre los rendimientos del trabajo y de las actividades comerciales. Su aplicación implicaba conocer la riqueza de cada contribuyente y, por tanto, era preciso proceder a la elaboración de estadísticas o inventarios fiables de la riqueza inmobiliaria del país¹⁵².

La reforma fiscal de 1845 creó un sistema fiscal acorde los principios de universalidad y proporcionalidad. Fue el primer sistema impositivo estatal unificado, supuso el final del complejo sistema tributario del antiguo régimen - mediante una fuerte simplificación que por primera vez daba importancia a los impuestos directos y reducía los indirectos- y puso los cimientos para el desarrollo de nuestro sistema tributario actual.

Para el profesor Estapé, autor de la tesis doctoral sobre la reforma de 1845 de Mon y Santillán, posteriormente publicada por el Instituto de Estudios Fiscales, uno de los problemas anteriores a la reforma era la diversificación fiscal de la Nación, y en este sentido indica en su obra:

“Durante la primera mitad del siglo XIX continuó rigiendo el sistema tributario tradicional que arrastraba una serie de figuras que muchas veces se superponían sobre los objetos imponibles. La recaudación resultaba forzosamente complicada y difícil. Además, y en virtud de causas muy diversas se estaba lejos de lograr el ideal de unidad tributaria de la Nación.

En efecto a partir de la guerra de sucesión los reinos de la corona de Aragón pasaron a depender de un sistema tributario distinto del tradicional. Se aplicaron en dichos reinos los impuestos de producto, y, sin embargo, la hacienda de las provincias que no gozaban de un régimen nuevo continuó

¹⁵² GONZÁLEZ ALVARADO, S., “Las raíces del modelo tributario de Martín de Garay “*Ponencia séptimo Congreso de historia económica*, sección 12, taller sobre últimas Investigaciones en Historia Del Pensamiento Económico en España. Zaragoza, 2001.

<http://www.unizar.es/eueez/cahe/raices.pdf>

nutriéndose de una serie de exacciones, muchas de las cuales agrupadas bajo el nombre de Rentas Provinciales”

También para el profesor Estapé destaca de la importancia y trascendencia de la reforma en orden a considerarla la primera sistematización moderna de los impuestos, añadiendo: “La observación de las huellas de la Reforma en el sistema tributario actual refuerza el convencimiento de que lo ocurrido en 1845 ha de ser calificado de excepcional”¹⁵³.

La reforma fiscal se aprueba en Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, siendo ministro de Hacienda don Alejandro Mon. En dicha ley se establecen los principios tributarios de legalidad, suficiencia y generalidad, al implantar un sistema fiscal unificado en todo el país. Se puede decir que con dicha reforma se establecen las bases de un sistema fiscal que, rompiendo con los esquemas del antiguo régimen, en lo fundamental ha llegado hasta nuestros días. Y que creó un sistema impositivo que quedó configurado de la siguiente forma:

- a) Impuestos directos: Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería. Subsidio industrial y del comercio. Derecho de hipotecas. Contribución sobre inquilinatos.
- b) Impuestos indirectos: Sello. Consumos. Aduanas.
- c) Monopolios: Tabaco. Sal. Pólvora.
- d) Otros ingresos: Lotería. Desamortización.

La reforma se proyectó sobre la propiedad inmobiliaria, ya que, del presupuesto de ingresos ordinarios de 1845, por un importe total de 1226,6 millones, de reales, 300 millones de reales, correspondían a la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, lo que representaba un 24,5% del total presupuestado.

¹⁵³ESTAPE RODRIGUEZ, F., **La Reforma tributaria de 1845: estudio preliminar y consideraciones sobre sus precedentes inmediatos.**, Ed. Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2001 pp.5 - 11.

3.2 La creación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Cultivo y Ganadería como antecedente de la Contribución Territorial Urbana, impuesto financiador de las obras de ensanche de poblaciones.

La Contribución de Inmuebles Cultivo y Ganadería fue el impuesto alrededor del cual se realizó la reforma tributaria y el más importante cuantitativamente dentro del presupuesto de ingresos, refundiendo en dicha contribución numerosos impuestos, dada la diversidad fiscal existente¹⁵⁴.

No obstante, la unidad del impuesto que se impuso en su creación, muy pronto surgió la segregación ante la imposición de los bienes rústicos y urbanos, pues la contribución territorial sobre la riqueza urbana surgió con sustantividad propia, cuando por efecto de la evolución económica, y sobre todo el efecto económico que tuvo el urbanismo (obras de ensanche y reforma interior), asume la propiedad urbana caracteres propios y distintos de la agraria o rural. Esta diferenciación dio lugar a que en la Ley de Presupuestos del Estado de 5 de agosto 1893 se estableciera en el Art. 29:

A partir del próximo ejercicio se repartirá y recaudará con separación la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria.

La Contribución Urbana fue fundamental en la realización de los proyectos urbanísticos que se iniciarían unos años después con la aprobación de las leyes de Ensanche de Poblaciones de 1864, 1876 y 1892. En estas actuaciones urbanísticas, la Contribución Territorial Urbana jugó un papel

¹⁵⁴ PORTILLO NAVARRO, M. J “Evolución del Sistema Impositivo Español desde 1845 hasta la Reforma Tributaria Silenciosa de Flores de Lemus”. *Revista Anales de Derecho. Universidad de Murcia*. Número 15 págs. 129-149. La autora a pie de página nº 13 indica que los impuestos refundidos en la Contribución de Inmuebles Cultivo y Ganadería, lo que puede dar una idea de la diversidad fiscal existente. La citada Contribución de Inmuebles Cultivo y Ganadería refundía según el Artículo quinto de la Ley de 23 mayo 1845 en un solo impuesto, la de paja y utensilios, la de frutos civiles, la parte del catastro equivalente y tallas de la Corona de Aragón correspondiente a la riqueza territorial y pecuaria, la de cuarteles en la parte que tienen de repartimiento, el derecho de sucesiones, la manda pía forzosa, el donativo señalado a las provincias vascongadas, el cupo territorial de la contribución de culto y clero y quedaba también comprendida en dicha contribución la directa señalada a la provincia de Navarra por el Artículo 25 de la Ley de 16 agosto 1841, así como el cupo correspondiente a la misma provincia por razón de culto y clero. Además, se establecía que las cantidades que los pueblos y contribuyentes hayan satisfecho o satisfagan por las anteriores contribuciones correspondientes al presente año, serían admitidas en parte del pago de los cupos o cuotas que respectivamente se les señale en el repartimiento de la nueva contribución en aquéllas que se refunden.

importante en la financiación de las mismas, pues a través de dicha contribución se proporcionó a los Ayuntamientos los ingresos necesarios para acometer el coste de las primeras obras de ensanche de poblaciones, siendo, además, un estímulo mediante exenciones de dicha Contribución en los casos de cesiones gratuitas al ayuntamiento del suelo, necesario para la apertura de vías públicas¹⁵⁵.

También fue importante en los proyectos de saneamiento y reforma fiscal, pero no como medio de financiación, sino en la vertiente de estímulo fiscal al fomento de la edificación, ya que la ley de saneamiento introducía importantes beneficios fiscales para incentivar el proceso de edificación de las parcelas resultantes del proyecto de reforma.

4.- La creación del Catastro Inmobiliario como fuente de información territorial e instrumento de gestión tributaria.

4.1 Introducción

La reforma de Mon y Santillán creó el impuesto sobre Inmuebles Cultivo y Ganadería, protagonista absoluto de la reforma fiscal de 1845 y también una de las principales fuentes presupuestarias del Estado ya que, este impuesto suponía aproximadamente el 25,30 % del presupuesto del Estado. Paradójicamente, en la actualidad el Impuesto sobre bienes Inmuebles supone también un porcentaje importante de los ingresos municipales, concretamente en el año 2014 ha supuesto un porcentaje del 28.93% de los ingresos no financieros municipales.

Inicialmente era un tributo de cupo, es decir, se establece un cupo nacional y a partir de esa cifra, se procede a repartos sucesivos de los cupos: por el gobierno entre las provincias; por las Diputaciones provinciales entre los municipios y por las juntas repartidoras, formadas por un número igual de

¹⁵⁵ Vid Artículo 14 de la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876 y Artículo 28 de la Ley 26 de julio de 1892 de Ensanche DE Población de Madrid y Barcelona, derogatoria de la Ley de 22 de diciembre de 1876 referente a ambos ensanches.

concejales del Ayuntamiento y de mayores contribuyentes, entre los contribuyentes individuales¹⁵⁶.

A su vez, el cupo municipal se va recaudando a partir de unas iniciales declaraciones de propietarios, posteriormente por un sistema de amillaramientos, para desembocar, finalmente, en un impuesto de cuota a comienzos de siglo XX.

A partir de esta reforma fiscal se pondrá de manifiesto la necesidad de elaborar una información completa sobre la propiedad territorial, de forma que este impuesto se sujete a una correcta tributación, conociendo el sujeto pasivo y el valor del inmueble y deje de ser un impuesto de cupo para transformarse en un impuesto de cuota.

Esta transformación de impuesto de cupo a impuesto de cuota se produjo en la reforma de Fernández Villaverde Catastro concretamente en la ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906.

En este apartado veremos los orígenes y antecedentes históricos de lo que entonces se llamaba Estadística Inmobiliaria y hoy Catastro Inmobiliario.

Además, a partir de la Constitución Española de 1978, y concretamente de la Ley 44/1988, la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica, dejan de ser un impuesto estatal para convertirse en una Imposición Municipal. Por lo tanto, se expondrá en la segunda parte del trabajo la nueva estructura y funciones del catastro inmobiliario, que tiene gran

¹⁵⁶ VALLEJO POUSADA, R., "La estadística territorial española desde 1845 a 1900. ¿Por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX?" *Revista CT Catastro*, octubre 2010. p.85. La Contribución Territorial era un impuesto de cupo. Esto significa que, sin estadística previa, las cortes fijaron una cifra global a recaudar, estimada a partir de los impuestos previstos equivalentes en 300 millones de reales en 1845. A partir de La contribución territorial era además un impuesto con solidaridad colectiva; esto significa que lo que no pagaran unos contribuyentes habían de asumirlo los restantes del municipio, hasta completar el cupo. La aproximación y la arbitrariedad recorrían, en consecuencia, todo el sistema. *Revista CT Catastro*, octubre 2010.

importancia, pues el valor catastral influye en la cuota de determinados impuestos municipales¹⁵⁷.

Se pretende en este apartado, analizar el origen y la estructura de la estadística inmobiliaria, desde la implantación de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería hasta la Constitución de 1978.

4.2 El catastro de Ensenada

Es importante señalar que con anterioridad a la reforma de Mon y Santillán ya se produjo un intento de racionalizar el sistema impositivo del antiguo régimen. En 1750, bajo la Dirección del entonces Ministro de Hacienda, Don Zenón de Somadevilla y Bengoechea, Marqués de la Ensenada, se puso en marcha una magna averiguación catastral en los territorios de la Corona de Castilla.

Este trabajo sería la base de una profunda reforma fiscal, cuyo objetivo era simplificar, racionalizar y hacer más justo y eficaz el sistema contributivo. La idea de sustituir las denominadas Rentas Provinciales por una Única Contribución, universal y proporcional a la riqueza de los contribuyentes. Para que esa única contribución pudiera ser realidad, era necesario averiguar la riqueza de cada uno.

La justificación de la reforma era evidente, no hay más que ver la composición tan variada de las denominadas rentas provinciales. Para la profesora Ángulo Teja el término de Rentas Provinciales (referido a las del siglo XVIII) se va acuñando a medida que se van agrupando diversos impuestos con

¹⁵⁷ El Catastro, actualmente depende del Ministerio de Hacienda, concretamente de la Dirección General del Catastro y cuya función principal es establecer el valor catastral para todos los impuestos Estatales Autonómicos y Municipales que tengan que ver con el valor catastral de los bienes inmuebles. En concreto y por lo que se refiere a la imposición Municipal la Dirección General del Catastro, realiza la denominada Gestión Catastral del Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles estableciendo el valor catastral de todos los inmuebles del municipio, cuestión fundamental para los ingresos municipales ya que el valor catastral constituye la Base Imponible de este impuesto y tiene aplicación también en impuesto y en Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

el fin de su administración más eficaz y también cuando se establecen en la corona de Aragón los equivalentes de las alcabalas cientos, millones y demás rentas ordinarias provinciales que percibía la Real Hacienda en sus provincias de Castilla¹⁵⁸.

Bajo el reinado de Fernando VI, por Real Decreto de 10 de octubre de 1749, se pone en marcha una magna pesquisa en los territorios peninsulares de los reinos de Castilla y León, que dará lugar al denominado Catastro de Ensenada. Estos territorios son los de la Península Ibérica, a excepción, en términos generales, de las actuales Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña, Valencia, Navarra y País Vasco. Los territorios insulares tampoco se catastran: Baleares por formar parte de la Corona de Aragón y Canarias por tener un régimen fiscal propio diferente del castellano.

En el Real Decreto se establecía que el máximo responsable del catastro sería la Real Junta de Única Contribución, con sede en Madrid, y que en cada provincia el responsable máximo sería el intendente de la misma.

Los motivos para realizar esta gran obra de averiguación de la riqueza los describe la profesora Concepción Camarero - Bullón de la forma siguiente:

- a) La precariedad de las arcas de la Real Hacienda, exhausta como consecuencia de años de Guerra de Sucesión (1701 – 1714) y las campañas de Italia.

¹⁵⁸ ANGULO TEJA, MC., La Hacienda Española en el siglo XVIII..., óp. cit. pp. 101-203. Los impuestos se componía la Rentas Provinciales se dividían a su vez en rentas reales y de millones. Las rentas reales de carácter general incluían: alcabalas, tercias reales, cientos antiguos y renovados, situados, servicio ordinario y extraordinario y su quince al millar, quinto de la nieve, diez por ciento de géneros extranjeros y derecho de internación, dos reales en arroba de lana fina y entrefina y ventas por menor durante el esquila, derecho de consumo, rentas de la sosa y de la barrilla, renta del jabón, martiniega, galeotes y otra rentas. . Por otra parte, los impuestos que componían las rentas provinciales en el apartado de millones y otras rentas agregadas se encuentran los impuestos de millones de carácter general: 24 millones, 8.000 soldados, 3 millones y 1 millón, fiel medidor, millón de la nieve, renta del jabón, renta o cuota del aguardiente y licores, consumos y esquileos. Además de estos impuestos había otros específicos provinciales por ejemplo el millón del azúcar en Granada, la renta de velas de sebo en Madrid, la renta de patahendida en Burgos, cargado y millón de Sevilla y por último habría que añadir a estas rentas provinciales otras denominadas rentas agregadas y cuyos impuestos se denominaban valimiento dos, rentas de la pólvora, plomo, azufre, naipes y azogue.

- b) Los ramos por los que en Castilla se contribuía la Real Hacienda, eran tantos y tan complejos que alguien dijo que era preciso trabajar en las Contadurías de Rentas con un diccionario al lado.
- c) La falta de capacidad para recaudar directamente, puesto que los impuestos se venían arrendando desde siempre con el doble efecto de ver reducido lo recaudado y los abusos y vejaciones que realizaban los recaudadores.

Otro de los motivos era que todo el entramado fiscal era radicalmente injusto pues no había correlación entre lo que se poseía por la rentas que se obtenían y las cantidades con las que se contribuía y como buena parte de la renta nacional, estaba en manos de los estamentos privilegiados, nobleza y clero que prácticamente exentos de cargas impositivas, el grueso de las contribuciones procedía, sin embargo, del llamado *estado general*, del pueblo llano (los pecheros)¹⁵⁹.

Además, la gran parte de los tributos se recaudaba por imposiciones o sisas sobre los consumos, los privilegiados quedaban de facto exentos en muy buena parte al disponer de cosechas propias, con lo que dos de los ramos más onerosos y denostados, los llamados cientos y millones, recaían casi siempre sobre el estado general.

Los objetivos de Ensenada eran muy amplios, e iban mucho más allá de lo meramente fiscal, de lo recaudatorio. Quiere acabar con la injusticia que suponía la escasa la contribución de nobles y eclesiásticos y con el sistema de arrendar y subarrendar la recaudación que hacía que a las arcas de hacienda llegase una cantidad inferior lo recaudado.

El catastro de Ensenada pretende averiguar todo de todos, sin excepción, de manera que ¿dicha información? la magna averiguación catastral pudiera dar paso después a fijar un gravamen único a cada contribuyente: la Única Contribución, gravamen que habría de ser un

¹⁵⁹ CAMARERO – BULLON, C., Informe del Consejo de Hacienda a Carlos III sobre el Catastro de Ensenada, *Revista CT Catastro*, Julio 2004

porcentaje igual para todos, de la riqueza en tierras y edificios que cada uno resultase tener y de las renta fijas o estables de que gozase. El planteamiento era sencillo: si las necesidades financieras del Estado eran 100 y la riqueza resultante era 1000, la imposición sería el 10%. Este objetivo de simplicidad se vio reflejado en la propia denominación del organismo central, que habría de dirigir todo el catastro Real Junta de Única Contribución¹⁶⁰.

Para Madrid, el sistema del marqués de la Ensenada presenta un elemento diferenciador y complementario al sistema de encuestas de gran relevancia para la cartografía madrileña. Consistía en el levantamiento de la denominada Planimetría General de Madrid, consecuencia de la Visita General de casas de Madrid ordenadas el 22 de octubre de 1749 por el rey Fernando VI y en su nombre el marqués de la Ensenada.

Esta Visita General es un complemento al sistema de encuestas y tiene por objeto el levantamiento preciso y detallado de planos parcelarios manzaneros que permitan construir un verdadero catastro urbano que pueda llegar a sustituir las cargas de aposento, rentas provinciales y demás figuras impositivas comentadas. La Visita se realizó entre los años 1750 y 1751, y fue dirigida por cuatro arquitectos que encabezaban cada uno de los equipos contratados a fin de completar las 527 manzanas que componían la trama

¹⁶⁰ CAMARERO- BULLON, C., "Averiguarlo todo de todos: El catastro de Ensenada" *Revista de Estudios Geográficos*. Volumen 63, nº 248-249. (2002) Consejo Superior de Investigaciones científicas p.495 – 498. Dice la autora que la falta de equidad no sólo entre individuos, con sino también entre las ciudades, villas y aldeas castellanas. Al formalizar los acuerdos entre la hacienda real y los representantes del reino para el repartimiento de los servicios pecuniarios la Corona (cientos y millones) los datos de población y de renta de que se partía eran frecuentemente amañados en función de intereses bastardos, amén de que los datos del censo de población tomados como base para el reparto de las cargas impositivas quedaban pronto desfasados, por crecimiento o decrecimiento de la misma, sin que tales cambios se vieses reflejados debidamente en el monto total de las contribuciones de cada entidad de población. También mantiene la autora que la falta de equidad se daba también entre los territorios del Estado, ya que eran los territorios de la corona castellana los que soportaban mayoritariamente los costes del mantenimiento del Estado, en beneficio de la Corona de Aragón con una fiscalidad más lasa inequitativa y unos territorios, País Vasco y Navarra, prácticamente exentos.

urbana madrileña. El resultado obtenido puede considerarse el primer plano parcelario catastral de Madrid y de toda la Corona de Castilla¹⁶¹.

El trabajo de Ensenada supuso que lo inventariado ascendía a 80.574 volúmenes, que, si bien no fueron utilizados para los fines a los que se pretendió realizar, tienen un gran valor histórico. La única contribución a pesar del enorme esfuerzo humano y económico realizado nunca llegó a implantarse, pero, como dice la profesora Camarero – Bullón, nos ha legado un corpus documental catastral más importante de Europa del siglo XVIII, tanto por el volumen de información acopiada, recogida y sistematizada como por su calidad.

En este mismo sentido se expresa Tomás Moreno Bueno, arquitecto de Hacienda y vocal asesor de la Dirección General del Catastro, al indicar en su Artículo "Breve crónica de un siglo de catastro en España 1906 - 2002" que la obra Ensenadista extendida a más de 15.000 localidades y documentada en algo más de 80.000 gruesos volúmenes, es, además de un monumental fresco, un referente indispensable de la Hacienda Pública contemporánea, en el que se hunden sus raíces en los principios de generalidad, equidad, eficiencia, consenso social y colaboración administrativa sobre los que hoy se edifica la fiscalidad y que, en aquellos años, fueron la causa de su fracaso en una España incapaz de asumirlos¹⁶².

4.3 Los antecedentes del catastro parcelario de España

Como hemos visto en el epígrafe anterior, la reforma fiscal de Mon y Santillán, aprobada en la ley de presupuestos de 23 de mayo de 1945, se proyectó sobre la propiedad inmobiliaria, creando la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que integró una serie de tributos dispersos y anticuados, y asignó a dicha contribución una cifra global al recaudar 300 millones de reales.

¹⁶¹ ARAGON AMUNARRIZ, F "La Evolución del Catastro de Madrid". *Revista CT. Catastro*, mayo 2002, p.6.

¹⁶² MORENO BUENO, T., "Breve crónica de un siglo del Catastro en España (1906-2002)" *Revista CT. Catastro*, agosto de 2008, p.32

Número estimado a partir de los impuestos previos equivalentes, sobre un total del presupuesto de ingresos de 1226,6 millones de reales.

Esta reforma no estaba acompañada de inventario, medición y valoración de la riqueza territorial, lo que significaba el desconocimiento del verdadero cálculo de la riqueza inmobiliaria. Uno de los debates que surgieron en la fase técnica de la reforma tributaria de 1845 fue si la elaboración de la estadística territorial había de ser previa a la implantación de la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería. Los reformadores de 1845 optaron por una solución pragmática: implantar el impuesto y ocuparse, a continuación, de la estadística. Su análisis coincidía en que, tras ser implantado el impuesto, nacería de inmediato la necesidad de la estadística. Lo contrario, empezar por la estadística, retrasaría la reforma fiscal¹⁶³.

Para su cobro la administración establecía un cupo fijo de recaudación a escala nacional, que en 1845 ascendía a 300 millones de reales que se tenían que repartir verticalmente entre las provincias. A su vez, cada administración provincial determinaba unos cupos, asignándolos por municipios. Por último, las corporaciones municipales con las juntas periciales serían los encargados de repartir individualmente las cuotas asignadas.

Era un impuesto de cupo con solidaridad colectiva. Esto significaba que, sin estadística previa, las Cortes fijaban una cifra anual a recaudar para ser repartida, sucesivamente, entre provincias, municipios y contribuyentes, además, los cupos habían de ser recaudados en su integridad en los municipios: lo que no pagaban unos contribuyentes lo deberían asumir los demás contribuyentes del municipio hasta completar el cupo. En un primer momento, al no existir estadísticas oficiales, cada propietario debía presentar una declaración jurada conteniendo a grandes rasgos una relación de fincas rústicas y urbanas, relación de cabezas de ganado, fincas arrendadas y precio de arrendamiento, el producto total y los gastos ordinarios de cultivo que deducidos del producto total resultaba el producto líquido de cada finca.

¹⁶³ VALLEJO POUSSADA, R., “La Estadística Territorial Española desde 1845 a 1900: Por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX” *Revista CT Catastro*, octubre 2010, p. 85

Con estos datos, los peritos repartidores hacían la evaluación de los productos de las fincas totales y líquidos y fijaban una renta líquida media de las fincas por clases y calidades de cultivo o uso, teniendo en cuenta la producción, los gastos y los precios de los frutos de un periodo de ocho a diez años. A las fincas urbanas se les consideraba la renta o alquiler, al que se le deducía una cuarta parte por huecos y reparos; por el contrario, el producto líquido de los ganados se evaluaría anualmente.

Con todos los datos anteriores, se formaba el patrón general de la riqueza imponible **del** municipio. Y en el ayuntamiento se realizaba el repartimiento a partir del citado padrón.

El padrón era una lista de contribuyentes con sus líquidos imponibles y las cuotas individuales a pagar, que incluían la parte correspondiente al Estado y los recargos para financiar los municipios, las provincias y los gastos de recaudación del impuesto. El tipo impositivo sería el que aplicado a líquido imponible total del municipio diera como resultado el cupo asignado al municipio.

Esta forma de gestionar el impuesto suponía que el tipo impositivo a aplicar al líquido imponible era diferente en cada municipio, en función del líquido imponible total del municipio y el cupo establecido para el mismo. Esta situación suponía que los tipos impositivos a los que resultó gravada la riqueza imponible declarada en los padrones de riqueza fueran muy diversos.

Las quejas y reclamaciones se multiplicaron y estas indujeron al Gobierno a elaborar Catastro por decisión del ministro D. Alejandro Mon, el mismo que aprobó la reforma¹⁶⁴.

¹⁶⁴ VALLEJO POUSADA, R., *La Estadística Territorial...*, óp. cit. pp. 85-87. Para Rafael Vallejo Pousada, la renuncia al catastro tuvo varias motivaciones inmediatas. Una de ellas es financiera la reforma fiscal impidió la quiebra fiscal del Estado, pero el déficit no desapareció, sólo se redujo a límites manejables. En 1847 y 1848, el déficit originaba la desatención de diversas obligaciones y se había desatado una crisis financiera que ponía en peligro al Banco Español de San Fernando y al Banco de Isabel II; ambos factores repercutirían negativamente en la Hacienda pública, dada la dependencia del tesoro del recurso al Banco Español. No le faltaba cierta razón a Juan Bautista Trúpita, Director General de Contribuciones en 1855, cuando atribuyó la renuncia al catastro a la penuria constante del tesoro, que no permitía destinar estos trabajos cantidad alguna. Otra de las causas que impidieron la formación del Catastro Parcelario, fue la inestabilidad política. Desde 1844 a 1854 el país estuvo gobernado

El sistema inicial establecido por la Ley de 23 de mayo de 1845 no dio resultado por lo que en el Real Decreto de 10 de julio de 1846 se creó, en el Ministerio de Hacienda, la Dirección Central de Estadística. Seis meses después, el 18 de diciembre de 1846, dicha entidad publicaba el Reglamento General para Establecimientos y la Conservación de la Estadística Territorial del Reino, que mandaba formar un registro general de fincas rústicas y urbanas, así como de la ganadería de cada uno de los pueblos de España, y también mandaba realizar el catastro por masas de cultivo, grupos de edificio y clases de ganado en todos los municipios.

La propia Dirección Central de Estadística entendió que, tal y como se hacía en otros países, lo adecuado para conocer la riqueza imponible del país era el Catastro Parcelario, pero se desechó por su elevado coste y su dilatada ejecución, estimada en 344 millones de reales, y 20 años de trabajo.

Descartado de catastro por masas de cultivo, y tras una serie de medidas provisionales establecidas por la Dirección General de Contribuciones Directas, por disposiciones de 7 de mayo de 1850, 1 de agosto de 1850 y Real Orden de 9 de junio de 1853, se implantó el sistema de amillaramientos siguiendo la recaudación por el sistema de **cupo** o cantidad que periódicamente debía recaudarse en cada territorio, frente a un sistema de cuota o resultado de aplicar un porcentaje a la riqueza individual de los contribuyentes de ese territorio.

Los amillaramientos consistían en relaciones numeradas y por orden alfabético de primeros apellidos de todos los propietarios de un municipio en las que se recogían sus bienes y rentas recibiendo su nombre de la expresión en millares de los valores. Para la exacción del impuesto territorial. Los amillaramientos se completaban con cartillas evaluatorias en las que se determinaban los productos íntegros y líquidos unitarios, descontando los

por el partido moderado, que limitó por medios lícitos e ilícitos el acceso al poder del partido progresista. Pero esta hegemonía no impidió las divisiones en el seno del partido de los gobiernos moderados. Los vaivenes recorrieron todo el periodo. La cartera de hacienda fue una de la más afectada. En esta década moderada sucedieron 23 titulares de Hacienda, con una duración media en el cargo de 5,3 meses y una ratio de 1,5 Ministros de Hacienda por gobierno, pues hubo hasta 15 en esta etapa.

gastos correspondientes para cada inmueble cultivo o semovientes. La riqueza imponible resultaba de la multiplicación de la extensión superficial del bien o del número de unidades de ganadería por el producto tipo evaluatorio correspondiente a su uso o aprovechamiento.

La circular de 7 de mayo de 1850 obligaba a todos los municipios al elaborar la cartilla evaluatoria. Esta recogía los rendimientos líquidos unitarios por superficie para los distintos tipos de cultivo y clases de tierras, ganados y viviendas. Se hacía una estimación de la productividad media o normal, y se trataba de calcular la riqueza imponible de cada municipio con datos más sólidos para evitar las notables diferencias en los rendimientos aplicados a cultivos y son similares en pueblos próximos¹⁶⁵.

En el sistema de amillaramientos el tipo impositivo máximo era el 12%, lo que obligaba a que los municipios fueran ajustando la riqueza imponible de forma que, aplicado el tipo establecido, resultase el **cupó** a recaudar. Las autoridades económicas españolas sabían que era una ficción, que las cifras obtenidas de ese modo no se ajustaban a las reales, pero afirmaban que al menos eran aproximadas.

El sistema de amillaramientos se mantuvo a lo largo del siglo XIX hasta que, a principios del siglo XX, en 1906, se aprueba la Ley del Catastro Parcelario que, como vimos, era el objetivo a cumplir para tener una estadística territorial acorde con la importancia que estaba obteniendo la Contribución Territorial.

No obstante, en la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, en la que, en consonancia con el creciente proceso de urbanización, se separa para el ejercicio siguiente la recaudación rústica y pecuaria de la urbana, proyectándose para esta última la confección por los municipios de un Registro Fiscal de Edificios y Solares. Se inició entonces un cambio divergente en la descripción de los inmuebles según su naturaleza rústica o urbana, que para estos últimos supuso, en general su reducción a información literal frente a la

¹⁶⁵ VALLEJO POUSADA, R., "La Estadística Territorial...", óp., cit. p. 92.

riqueza de la planimetría parcelaria que ha caracterizado los catastros rústicos¹⁶⁶.

En la Contribución Territorial se separaron los hechos imponibles de rústica y pecuaria y urbana y se crearon dos impuestos separados, para garantizar el tratamiento diferenciado a una u otra riqueza.

En el Reglamento Provisional para la Administración, Investigación y Cobranza de la Contribución sobre los Edificios y Solares de 24 de enero de 1894, se impuso que la Contribución Urbana deje de ser un impuesto de cupo, para pasar a ser un impuesto de cuota en los municipios con el Registro Fiscal comprobado y aprobado. Se iniciaba así la historia del catastro urbano en España¹⁶⁷.

4.4 El Catastro Parcelario

La Ley del Catastro Parcelario de 23 de marzo de 1906, en su Artículo 1º, crea el Catastro Parcelario con un objetivo eminentemente fiscal, pero también con otros objetivos más amplios de carácter económico, social y jurídico:

El catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos con el fin, de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial y, en cuanto sea posible, para la movilización del valor de la propiedad que servirá de base al reparto equitativo de la contribución territorial.

El Artículo 4º indica que:

La formación del catastro se efectuará en dos períodos de tiempo consecutivos. Comprenderá el primero los trabajos necesarios para realizar el avance catastral, y **en** el segundo período se atenderá a la conservación y rectificación progresiva del avance catastral hasta la obtención del *catastro parcelario*, objeto de esta ley.

¹⁶⁶ MORENO BUENO, T., Breve crónica..., óp. cit. p. 35.

¹⁶⁷ VALLEJO POUSADA, R., La estadística Territorial..., óp. cit. P. 104.

El Capítulo IV, dedicado a los Trabajos Evaluatorios, la ley los divide en dos clases los referentes a la riqueza rústica y los relativos a la riqueza urbana.

Al tratar sobre la riqueza urbana, el Artículo 23 establece:

El catastro de la riqueza urbana se organizará por el Ministerio de Hacienda estableciéndose en las oficinas catastrales de cada provincia un registro por términos municipales, en el que se inscribirán todos los edificios y solares que aquél comprenda. Este servicio estará a cargo de los arquitectos y de los peritos autorizados por la ley que el Ministerio de Hacienda designe.

Constituirán el registro fiscal

1º Los planos de los edificios

2º Las hojas declaratorias

El Artículo 39 de la Ley dice que la contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que actualmente es de **cupo** fijo para el Estado, se declara de **cuota** a medida que se apliquen los avances catastrales de términos municipales, y con arreglo a lo que dispone el Ministro de Hacienda¹⁶⁸.

También la ley introduce otras modificaciones. En concreto, en el Artículo 40 se establece que la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que comprenden en la actualidad la riqueza rústica, urbana y pecuaria, se denominará en lo sucesivo Contribución Territorial, dividiéndose entre Riqueza Rústica y Riqueza Urbana.

La Ley del Catastro Parcelario de 1906 es desarrollada por el Real Decreto de 19 de enero de 1915, aprobando la Instrucción Provisional para la Formación del Registros Fiscales de Edificios y Solares.

El siguiente paso que en este sentido se da es la Ley de 3 de abril de 1925 y su Reglamento de 30 de mayo de 1928 que apuestan por un catastro parcelario topográfico dotado de valor jurídico. Para ello suprime el avance catastral y se introduce el levantamiento de actas de deslinde entre los

¹⁶⁸ La Contribución Territorial Riqueza Urbana se transforma en impuesto de cuota en Reglamento Provisional para la Administración, Investigación y Cobranza de la Contribución sobre los Edificios y Solares de 24 de enero de 1894.

propietarios, facilitando la incorporación de la información contenida en los registros de la propiedad al catastro inmobiliario.

Esta ley fue un intento fallido por alcanzar un modelo de mayor perfección técnica y de valor jurídico preparado para su conexión con el registro de la propiedad, pero no puede olvidarse que la plena coordinación del catastro y del registro de la propiedad hubiera exigido la inmatriculación de todas las fincas inscritas una vez resuelto los indudables numerosísimos litigios derivados de los deslindes individualizados.

La dudosa fiabilidad de los títulos de propiedad en cuanto a la correspondencia de superficies y linderos consignados en ella con la realidad inmobiliaria y su consecuente discrepancia con los procedimientos de deslinde hubieran hecho fracasar seguramente la operación. La Ley del 6 de agosto de 1932 deroga la de 1925 y repone la vigencia de la Ley aprobada el 23 de marzo de 1906, introduciendo algunas modificaciones derivadas de los nuevos avances técnicos y de la realidad política del país.

Después de la guerra civil, la Ley de 26 septiembre de 1941 acoge plenamente el modelo de Catastro Parcelario de 1906 y se dictan una serie de normas tendentes a completar los trabajos en todo el país, implantación definitiva del catastro urbano se producen con la aprobación de la Ley 230/1963, General Tributaria de 1963 y la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 11 de junio de 1964.

Como resultado de estas leyes, se produce la aprobación de los Decretos 1251/1966 de 12 de mayo y 2330/1966 de 23 de julio por los que se disciplina respectivamente la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, agrupando en sus articulados la constelación de disposiciones promulgadas hasta la fecha el material de tributación inmobiliaria e impulsando nuevas medidas para la modernización de los correspondientes impuestos¹⁶⁹.

¹⁶⁹ MORENO BUENO, T., Breve crónica..., óp. cit. p.48. Estos Decretos, regulan exclusivamente aspectos tributarios de las Contribuciones Territoriales sin establecer de manera expresa normas para la formación, mantenimiento o revisión del catastro, al que

Por lo que se refiere a la Contribución Territorial Urbana, como complemento del Decreto 1251/1966 de 12 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Contribución Territorial Urbana, se aprueba una Orden del Ministerio de Hacienda de 6 de agosto de 1966 por la que se regula la colaboración municipal en la implantación del nuevo régimen de Exacción de la Contribución Territorial Urbana¹⁷⁰.

De este modo, y sustituyendo a los registros fiscales, en la década de los 70 se implanta realmente el Catastro Urbano en la totalidad de municipios de Régimen General. Todos, salvo los situados en el País Vasco y Navarra, que disfrutaban secularmente de regímenes forales propios. El proceso de implantación catastral en toda España finalizó hacia el año 1977.

La reforma fiscal de Fernández Ordóñez, formulada a través de la Ley 44/1978 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, consolida un modelo tributario de carácter personal que se orienta hacia el consumo y las rentas del trabajo desplazando del centro de la política tributaria del Estado a las figuras vinculadas exclusivamente con la propiedad inmobiliaria. En consecuencia, y a fin de satisfacer los principios constitucionales que garanticen la capacidad de decisión del poder local y sus disposiciones de recursos, las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana se transforman, con efectos 1 de enero de 1979, en tributos locales que seguirán gestionando la Administración Estatal (gestión catastral) ante la endémica carencia de medios

acuden para la determinación de sujetos pasivos y bases imponible que se obtienen como rendimiento expreso o presunto de los bienes inmuebles. Si bien las contribuciones se mantienen con impuestos estatales directos se constituyen en gravámenes a cuenta de la tributación sobre la renta en un sistema fiscal que se orienta ya claramente a lo personal desde lo real.

¹⁷⁰ La colaboración Municipal se refiere a los actos de gestión a cargo de la Administración del Estado en orden a la aplicación del nuevo sistema impositivo, en la implantación del nuevo régimen de Exacción de la Contribución Urbana. La Orden de 6 de agosto de 1966 concreta dicha colaboración, imponiendo a los municipios el establecimiento del servicio de recepción de las declaraciones exigidas por la Ley, procediendo a su ordenación y clasificación revisando las declaraciones presentadas e instando a la corrección de las que hubieran sido presentadas de forma incompleta o con errores. Asimismo, los municipios instalan mediante el oportuno requerimiento la presentación de las declaraciones correspondientes a las fincas urbanas y las remitirán a las Delegaciones de Hacienda debidamente ordenadas y relacionadas, con mención expresa de los casos de incumplimiento a los efectos previstos en el Artículo 83.1 de la Ley General Tributaria, de 28 de diciembre donde se regulan las infracciones y sanciones tributarias.

de las poblaciones locales que todo caso recibirán desde entonces la recaudación resultante de las acciones de estos tributos.

Tras las elecciones municipales de abril del 1979, y mediante Real Decreto Ley de 11/1979, de 20 de julio, se aprueban medidas urgentes de financiación de las corporaciones locales con el propósito de garantizar el principio de Suficiencia Financiera de los municipios, establecido en el Artículo 142 de la Constitución de 1978 mediante el incremento de la recaudación, centrando por ello sus determinaciones en el ámbito urbano, que para entonces acumula la mayor parte de la riqueza inmobiliaria del país, y donde los incrementos de valor resultan más significativos¹⁷¹.

¹⁷¹ MORENO BUENO, T., Breve crónica..., óp. cit. pp. 49 -50. La nueva norma dispone la urgente revisión de los valores catastrales urbanos y aprueba el incremento de los actuales según el año de implantación de los mismos a partir del régimen establecido por la Ley 41/1964.

CAPITULO III

LA GESTION PÚBLICA Y PRIVADA DEL PRIMER URBANISMO DE ENSANCHE Y REFORMA INTERIOR: LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LAS HERRAMIENTAS PROPORCIONADAS POR LA LEGISLACION DE OBRAS PÚBLICAS Y POR EL SISTEMA FISCAL

SU PERMANENCIA HASTA LA CODIFICACION URBANISTICA

1.- Introducción

La planificación urbana, como acertadamente dice el profesor Gonzalo Andrés López,, se produce desde el mismo momento en que el crecimiento de la ciudad deja de conformarse de una manera lenta, paulatina y tremendamente homogénea, en un proceso evolutivo, definido por el asentamiento inicial de los núcleos y su posterior evolución en razón de la función económica dominante (militar, comercial, administrativa), para convertirse, en la segunda mitad del siglo XIX, en un significativo crecimiento demográfico y superficial de nuestras ciudades. Es en ese momento cuando se manifiesta la verdadera necesidad de proceder a la ordenación de los conjuntos urbanos¹⁷².

Esta ordenación de los conjuntos urbanos planificados y de grandes dimensiones se va a realizar en España al amparo de las primeras leyes de

¹⁷² ANDRÉS LÓPEZ, G., "De las Ordenanzas Municipales al Primer Plan de la Democracia: Origen y Evolución del Planeamiento Urbano en la Ciudad de Burgos". *Revista de la Institución Fernán Gómez* 1999/2 Año 78 nº, 219. p. 416

Ensanche y de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones. Hasta el siglo XIX no existió una legislación general en materia urbanística, había solamente normas específicas para supuestos concretos; a veces, simplemente con el rango de ordenanzas municipales. Las nuevas condiciones de vida urbana comienzan con la revolución industrial, que hace surgir el urbanismo como una técnica sustantiva que exige la intervención de la propiedad privada.

Las obras de ensanche tenían como misión facilitar el crecimiento, más que ordenar la ciudad. El ensanche consiste en la adición de nuevos barrios al casco antiguo. Desde el punto de vista legislativo, fue la Ley de 29 de junio de 1864 la primera disposición que, además de ofrecer superior rango normativo, señaló de manera específica una orientación urbanizadora, por cuanto en ella se encuentra la declaración de utilidad pública que posibilita la utilización de la expropiación forzosa en las obras de ensanche¹⁷³.

Además de la legislación de ensanche, la legislación urbanística del siglo XIX, contempla otro tipo de obras de urbanización relativas a obras de mejora interior de las poblaciones reguladas en la Ley Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, de 18 de marzo de 1895, y desarrollada en el Reglamento de 15 de diciembre de 1896. Al amparo de esta se realizó la apertura de la Gran Vía Madrileña, la Vía Layetana de Barcelona y el Paseo de Colon en Granada.

Estos dos tipos de obras de urbanización se gestionan y financian de forma diferente: en la legislación de ensanche prevalece la gestión y financiación públicas de las obras, las calles y plazas son obtenidas a través de la expropiación forzosa y la financiación del proyecto mediante la cesión por parte del Estado al Ayuntamiento de la Contribución Territorial Urbana correspondiente a la zona de ensanche afectada.

En cambio, en las obras de urbanización de saneamiento, reforma interior y mejora se impone la gestión privada por el sistema de ejecución de

¹⁷³ CARCELLER FERNANDEZ, A., Instituciones..., óp. cit. p. 42

empresa o concesión y la financiación de la obra se realiza por el concesionario de la obra, al que se le otorga el beneficio de expropiación forzosa, no solo del viario, sino también de las zonas laterales.

Por lo que se refiere a la fiscalidad, ésta también será diferente en estos dos tipos de proyectos, en el ensanche la fiscalidad será fundamentalmente financiadora de las obras, en cambio en la reforma interior la fiscalidad asume simplemente una función incentivadora del proceso urbanístico.

A comienzos del siglo XX toda la legislación urbanística, tanto la de ensanche de poblaciones, como la de saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones, se integra n la legislación de Régimen Local, primero en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 y después en la Ley de Régimen Local de 1955. Con esta última Ley termina la regulación del urbanismo en la legislación de Régimen Local para pasar, al año siguiente a formar una legislación propia y específica que se concreta en Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

El objetivo de este capítulo es ver la interrelación entre urbanismo y fiscalidad en las dos formas de gestión que nacen con las primeras actuaciones urbanísticas de ensanche y reforma interior. Así, veremos como en el ensanche de gestión pública se financia directamente con la fiscalidad de la recientemente creada Contribución Territorial Urbana, en cambio en las actuaciones de saneamiento, la gestión es privada, las obras se realizan por Empresa o Concesión y la fiscalidad es, en este caso, solamente incentivadora del proceso de urbanización y edificación.

Las formas de gestión y financiación pública en el ensanche perdurarán prácticamente hasta la codificación urbanística pero el en sistema concesional de la ley de 1985 tal como estaba diseñado en la citada ley y a pesar de que se incorpora plenamente al reglamento de obras del Estatuto Municipal, prácticamente se concreta en la realización de tres grandes obras: la Gran Vía de Madrid, la Vía Layetana en Barcelona y la Gran Vía de Colon en Granada. No obstante, el sistema de incentivos previsto en la citada Ley se incorpora a la

Ley Castellana de 1963, curiosamente no para reformas del casco antiguo, sino para incentivar la expansión de las grandes ciudades.

2.- La gestión y financiación pública del urbanismo en la primera legislación de Ensanche de Poblaciones a través de la Contribución Territorial Urbana: Su evolución hacia una financiación compartida con los propietarios.

2.1 Gestión urbanística del ensanche.

Los ensanches poblacionales, tan necesarios a mediados del siglo XIX debido al incremento poblacional de las ciudades, se realizaron impulsados por las leyes Generales de Ensanche de 21 de junio de 1864 y 22 de diciembre de 1876, y la especial de 26 de julio 1892 para los ensanches de Madrid y Barcelona. Estas Leyes están pensadas para un urbanismo de gran envergadura, y su gestión y financiación inicial va a recaer en los Ayuntamientos afectados por las obras.

Cuando se aprueba la primera Ley de Ensanche, el 29 junio 1864, el derecho de propiedad era sagrado e inviolable y solo susceptible de ser apropiado por el poder público por causas de interés común. Por tanto, las primeras actuaciones urbanísticas se realizaron por la propia Administración Pública Municipal, previa autorización del Gobierno, utilizando el Instituto Expropiatorio que había sido regulado en la Ley de 17 de julio de 1836 y permitía conseguir el correspondiente suelo, destinado a la apertura de calles, plazas, y dotaciones públicas¹⁷⁴.

Esta primera Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 junio 1864 es el paradigma de la gestión y financiación pública del urbanismo. Fue elaborada, en opinión del profesor Martín Bassols, para resolver la llamada cuestión de Inquilinatos con una concepción económica y política netamente liberal; el urbanismo del siglo XIX está concebido desde la perspectiva de los propietarios

¹⁷⁴ La Ley fijando las reglas que han de observarse en las obras para el Ensanche de Poblaciones de 29 de junio 1864 (Primera Ley de Ensanche), establece en su Artículo 1º. Se declara de utilidad pública para los efectos de la Ley del 17 junio 1836, de Expropiación Forzosa las obras de ensanche de las poblaciones en lo que se refiere a calles, plazas, mercados y paseos.

de terrenos, y no desde la perspectiva de la comunidad en general. Según Bassols, la solución para una más rápida edificación debía hallarse en la demolición de estorbos, límites u obstáculos para que la iniciativa o la propiedad privada individualmente considerada, puedan edificar de la forma más cómoda y menos onerosa, facilitando, por tanto, la apertura de calles y dotación de servicios para que el propietario privado acuda a edificar en el ensanche, aumentando de esta forma el número de edificios y resolviendo así la carestía de los arrendamientos¹⁷⁵.

La urbanización del perímetro del ensanche no se concibe en la ley como susceptible de una iniciativa individual, ni mucho menos colectiva de los propietarios interesados. Al ayuntamiento le corresponde adquirir por vía de expropiación forzosa los terrenos para calles, plazas, mercados y paseos, y llevar a cabo la urbanización, desmontes, alcantarillado y alumbrado

En esta primera Ley de Ensanche está ausente toda referencia a los deberes de la propiedad, no solo respecto a la cesión de terrenos y contribución a los costes de urbanizar, sino incluso respecto al deber y plazos de edificación, lo que es especialmente sorpresivo en una ley cuya justificación primordial es la resolución del problema de la vivienda. En este sentido, son

¹⁷⁵ BASSOLS COMA, M., Génesis y Evolución..., pp.252 y 253 La propia Exposición de Motivos de la ley deja bien claro cuál es el propósito de los ensanches de poblaciones, que no es otro que obtener desahogo para el vecindario, dar salubridad a las poblaciones e impedir que los inquilinatos lleguen a alcanzar un precio tan subido que no guarde justa relación con los recursos de que disponen la inmensa mayoría de los inquilinos. Continúa el párrafo indicando que cuando estas circunstancias concurren son los ensanches de evidente necesidad o de notoria conveniencia pública y en tales casos el Estado debe facilitar su realización. La urbanización del perímetro del ensanche no se concibe en la ley como susceptible de una iniciativa individual, ni mucho menos colectiva de los propietarios interesados. Al ayuntamiento le corresponde adquirir por vía de expropiación forzosa los terrenos para calles, plazas, mercados y paseos, y llevar a cabo la urbanización, desmontes, alcantarillado y alumbrado En esta primera Ley de Ensanche está ausente toda referencia a los deberes de la propiedad, no solo respecto a la cesión de terrenos y contribución a los costes de urbanizar, sino incluso respecto al deber y plazos de edificación, lo que es especialmente sorpresivo en una ley cuya justificación primordial es la resolución del problema de la vivienda. La actividad urbanizadora se realiza por el propio ayuntamiento en beneficio de los propietarios y con el fin de agilizar al máximo la edificación fue lo que Martín Bassols, citando a E. Pérez Botija, llamó Urbanismo Operativo. "Introducción al Derecho Urbanístico Español". Instituto de Estudios de Administración Local, 1950: - El nombre de leyes de ensanche relata bien gráficamente el carácter de la primitiva legislación del pensamiento político y un administrativo que inspira la política sobre expansión de las ciudades. Se trata de facilitar el crecimiento más que ordenar la ciudad". El carácter operativo de la legislación de ensanche contrasta con el urbanismo de otros países que nace con una preocupación netamente reglamentista

ilustrativas las palabras de Idelfonso Cerda que refleja claramente la ideología liberal con la que se aprobó esta ley:

*“Cuando la Administración paga con fondos públicos del Estado la provincia o el municipio, los terrenos y edificios en que haya de emplazarse una calle, compra a los propietarios a ella colindantes el derecho a hacerles más ricos, duplicando cuando menos, el valor de los edificios y terrenos sitos a uno y otro lado de la nueva calle, en una zona igual en anchura al fondo ordinario de los edificios”*¹⁷⁶.

Desde el punto de vista de la gestión se puede decir que la forma de realización de la obra fue por administración en las obras de menor envergadura, y por contrata, con la consiguiente subasta, en las obras relativas a fontanería y alcantarillado de conformidad con lo que se refleja en los diferentes Presupuestos Municipales de Ensanche contenidos en los archivos municipales, en concreto del cierre de los expedientes de los presupuestos de ensanche de los ejercicios 1895-1896 y 1919-1920¹⁷⁷.

La primera Ley de Ensanche de 1864 fue sustituida por otra de 22 febrero 1876, cuyo Reglamento es de 27 de febrero de 1977. La nueva ley establecía algunas novedades respecto a la primera del año 1864, en el sentido de que el Ayuntamiento, cuando acuerde abrir una plaza calle o paseo, tiene derecho a expropiar la totalidad de la finca o fincas que han de tener una fachada sobre las nuevas vías cuyos dueños se nieguen a ceder la quinta parte para el servicio público o a pagar su precio en la forma expresada en el Artículo anterior (Art.15. 1 de la Ley de 1976)

Pero sin duda la novedad más importante venía recogida en el apartado 2º del Artículo 15, que por su importancia transcribimos literalmente:

¹⁷⁶ BASSOL COMA, M., Génesis y evolución..., óp. cit. p. 257. La cita esta sacada del libro de Idelfonso Cerda: Reforma y Ensanche. Plan Económico. Barcelona 1860, folleto reproducido por Estapé.

¹⁷⁷ AUNTAMIENTO DE MADRID., “Gastos e ingresos del Ensanche para el Año Económico 1919-1920”. También “Presupuestos de Gastos e Ingresos del Ensanche de Madrid para el Año Económico de 1895-1896” Ed. Imprenta Municipal de Madrid año 1895 y 1919.

El Ayuntamiento podrá traspasar este derecho a cualquier empresa o particular que se comprometa a ceder dicha quinta parte, o a apagar en su caso la cantidad necesaria para que resulte efectiva esta sesión.

En caso de incumplimiento de esta cesión, el ayuntamiento podía subrogar a un tercero en el proceso urbanizador, dando paso a un incipiente “urbanismo concesional” ya que se prevé la posibilidad establecida en el apartado 2 del Artículo 15 de la Ley de Ensanche de 1876, que contempla la posibilidad de subrogar al propietario que no se hiciera cargo de la cesión de la quinta parte para el servicio público a otro particular o empresa que se comprometa a ceder dicha quinta parte o su importe

No obstante, a través de las diferentes leyes de ensanche se ira abriendo un proceso donde el propietario tiene que colaborar con el ayuntamiento en la labor urbanizadora, cediendo gratuitamente parte de su propiedad para viales.

En concreto, la Ley de Ensanche de 1876 cifraba esa obligación bajo pena de expropiación en la quinta parte de los viales y en la Ley de 1892, reguladora de los ensanches de Madrid y Barcelona, lo extiende a la mitad del terreno.¹⁷⁸

En definitiva, el ayuntamiento ya no tiene que pagar todo el espacio destinado a viales, y se traslada al propietario parte de la carga de urbanización que la Ley de 1864 atribuyera íntegramente al ayuntamiento a cambio de una exención en la Contribución Urbana como incentivo fiscal para los casos de cesión gratuita de terrenos para las vías y dotaciones públicas.

Por último, la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 26 de julio 1892 no modifica sustancialmente los criterios económicos existentes. Da entrada a los representantes de los propietarios de la comisión especial de

¹⁷⁸ El artículo 5º de la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1892 establece: Para ejecutar obra de nuevas explanación o urbanización de calle, plaza o trayecto parcial de dichas vías, será necesario que, cumpliendo los artículos 19 y 20 y con arreglo a las disposiciones esta ley quede expedita la ocupación de los terrenos necesarios. El ayuntamiento tendrá el derecho de expropiar la totalidad de la finca o fincas que ocupen parcialmente la calle, plaza o trayecto cuya apertura hubiese acordado, si los dueños se nieguen a ceder gratuitamente la mitad del terreno destinado a estas vías,

ensanche, a la vez, y como objetivo prioritario, se establece una nueva normativa en lo relativo a las expropiaciones, exigiendo la cesión gratuita de la mitad de los terrenos a urbanizar.

2.2 La financiación mediante la Contribución Territorial Urbana.

En cuanto a la financiación de las expropiaciones y demás costes de urbanización, todas las leyes de ensanche mantienen los mismos criterios de financiar estas obras a través de la Contribución Territorial Urbana mediante de la cesión por parte del Estado al Ayuntamiento afectado por el ensanche la citada Contribución y recargos ordinarios y extraordinarios que recaen sobre los terrenos afectados por la zona de ensanche.

La cuestión relativa a la financiación del ensanche viene establecida en el Artículo 3º de la Ley de Ensanche de 29 de julio 1864. Este Artículo establece:

“Para atender a las obras de ensanche, además de la cantidad como gasto voluntario pueda incluirse anualmente en el presupuesto municipal, se concede a los Ayuntamientos el importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinarios que durante 25 años satisfaga la propiedad comprendida en el ensanche, deducida la sumas que por aquel concepto haya ingresado en el Tesoro Público en el año económico anterior al en que comience a computarse”¹⁷⁹.

También se establece a favor del Ayuntamiento un recargo extraordinario que junto con el ordinario no podrá ascender del 60 por 100 sobre el cupo de la Contribución Territorial que satisfagan las mismas propiedades comprendidas en el ensanche.

En la Ley de Ensanche del 22 de diciembre 1876 este recargo extraordinario se establece sobre el cupo de la contribución territorial que satisfagan los edificios comprendidos en el ensanche, el cual no podrá exceder del 4 por 100 de la riqueza imponible. Este recargo según el Artículo 4º de

¹⁷⁹ LAMPREAVE PEREZ JL. “Impuestos Estatales y Urbanismo”. *Revista de derecho Urbanístico*, nº 29 Madrid 1972 pag.47. El autor denomina acertadamente a esta cesión del Estado al Municipio El beneficio de apropiación del exceso de imposición experimentado por la realización de la acción urbanística.

dicha ley durará hasta que estén cubiertas por el Ayuntamiento todas las obligaciones a que haya dado lugar el establecimiento de servicios públicos en la respectiva zona de ensanche.

No obstante, esta financiación pública a través del municipio tiene su matización ya que, indirectamente, la Administración Pública Municipal recupera parte de la inversión al cederle el Estado la mayor parte de la cuota de la Contribución Territorial Urbana recientemente creada, estableciendo un recargo extraordinario en dicha contribución que afecta a la zona del ensanche y que también se cede al municipio para la financiación de las obras.

El Artículo 14 de la Ley de Ensanche de 1876 que:

Las empresas y particulares que en toda una zona o en parte de ella cedan al Ayuntamiento la propiedad de los terrenos necesarios para calles y plazas, corten sus desmontes, construyan las alcantarillas y establezcan las aceras, empedrados y alumbrados, se les entregará, o condonará su caso el importe de la Contribución Territorial y Recargos Municipales expresados en el número 1º del Art. 3º, y el especial que se autoriza en el 2º del mismo Artículo, por el tiempo y en la forma que el Ayuntamiento determine con aprobación del Gobierno.

La fiscalidad a través de la Contribución Territorial Urbana, además de servir para la financiación las obras del ensanche, actuaba como estímulo para incentivar las cesiones de suelo para calles o plazas y costear las obras de desmontes, alcantarillado, establecimiento de aceras y empedrado y alumbrado.

También existía un incentivo fiscal relativo a las transmisiones de la propiedad de los edificios que se construían en la zona de ensanche. Estos solo devengarían en favor de la Hacienda durante los seis primeros años, la mitad de los derechos que correspondan por disposición general, a contar para cada inmueble desde la licencia de construcción¹⁸⁰.

Para Rafael Mas Hernández, autor de una monografía sobre el Barrio de Salamanca -una de las zonas en las que estaba dividido el ensanche de Madrid- el funcionamiento económico del ensanche se caracteriza por una gran

¹⁸⁰ Art. 17 de la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876

simplicidad. Los impuestos abonados por los propietarios de las edificaciones y solares constituyen lo principal del fondo del que dispone en Ayuntamiento para proceder a la urbanización y expropiación de cada una de las zonas en las que el ensanche está dividido.

En primer lugar, como presupuesto municipal tipo puede comprobarse cómo el ayuntamiento no tiene apenas otro ingreso que el producto de la contribución territorial y recargos sobre la propiedad inmueble. La proporción alcanzada por dicho capítulo en el presupuesto 1882-1883, respecto al total de ingresos, se mantuvo prácticamente constante, pues en el futuro no se arbitro un nuevo ingreso. Los gastos representaban una mayor diversificación, pero son susceptibles de ser agrupados en dos grandes componentes: los gastos de obras públicas, desmontes afirmando y alcantarillado, y los pagos por expropiación de terrenos, que unidos sobrepasan el 80% del gasto total prácticamente hasta la guerra civil¹⁸¹.

Se puede decir, siguiendo el criterio del profesor Menéndez Rexach, que en el ensanche los propietarios podían elegir entre pagar estos tributos o ceder al ayuntamiento los terrenos necesarios para calles y plazas y construir la urbanización. Aquí se instrumentan las dos opciones básicas para financiar las obras de urbanización, consideradas como obras públicas: bien a costa del ayuntamiento, que recupera su importe mediante tributos, o bien a costa de los propietarios, que ceden los terrenos necesarios para las vías públicas pero no pagan los tributos mencionados¹⁸².

¹⁸¹ MÁS HERNANDEZ, R., **El Barrio de Salamanca: Planteamiento y Propiedad Inmobiliaria en el Ensanche de Madrid**. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. 1982, pp.63-64. En concreto el presupuesto de gastos e ingresos del ensanche de Madrid para el año económico 1882-1883, se compone de las siguientes partidas en el capítulo de ingresos la Contribución Territorial supone para las tres zonas 1.108.385. pts., un 95,17% de todos los ingresos, el resto de los ingresos se refieren a Licencias de Construcción, Pies de Sitio (valor del pie cuadrado en un determinado sitio de la ciudad para calcular el precio de compra o venta para alinear una calle de la. Esta medida de pies de calle es utilizada desde las Ordenanzas de Teodoro de Ardemas y también se utiliza en la alineación de calles del Ensanche como en valor de compra o venta de terreno para alineación), alcantarillas y aceras y extraordinarios y eventuales hasta llegar a un total de 1.164.585 pts. Por lo que se refiere a los gastos, el Capítulo de adquisición de terrenos asciende a la cifra de 384.473 pts. y al Capítulo el empedrado, afirmado, desmontes y terraplenes 620.717 pts.

¹⁸² MENÉNDEZ REXACH A., "Contratación y Urbanismo. Contratación y Sistema de Obra Urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización obra colectiva **Estudios Sobre La Ley de Contratos Del Sector Público**, Coords Colas Tenas Jesús Medina

3.- Gestión y financiación privada del urbanismo: El urbanismo concesional en la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, beneficios de expropiación de zonas laterales y los incentivos fiscales a la edificación

El urbanismo de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones, se realiza al amparo de la Ley de 18 de marzo de 1895, siendo la novedad fundamental de que este tipo de obra urbanizadora se ejecuta por el sistema de concesión y la financiación de la obra, no corre a cargo del Ayuntamiento como ocurría en las obras de urbanización de los ensanches, sino a cargo del concesionario del Proyecto.

La gestión y financiación se realiza por el concesionario de la obra, al que se le otorga el beneficio de expropiación, no solo del viario afectado, sino también el de zonas laterales a dicho viario, según lo previsto en el Artículo 47 de la Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1979, y ampliada a 50 metros de las zonas laterales por la Ley de Saneamiento de 18 de marzo de 1895. La obra de saneamiento y reforma será gestionada por el concesionario y financiada con el importe que se obtenga por la venta de los solares laterales resultantes de la reforma interior que, lógicamente, se habrán revalorizado de forma importante con motivo de la misma.¹⁸³

Además, en este tipo de gestión se introducen importantes novedades a la hora de ejecutar la obra de urbanización. Se pasa de una financiación eminentemente pública, como era en los proyectos de ensanche, a una financiación privada de la obra de urbanizadora, a través del sistema concesional por el cual, y a través del correspondiente contrato de concesión, se subroga a un particular la realización de la obra urbanizadora de saneamiento y mejora de la de la ciudad.

Guerrero Manuel Fundación Democracia Gobierno Local Institución Fernando el católico, 2009, p. 540

¹⁸³ La Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, prevé en su Artículo 47, enmarcado en la sección 5ª de Título II de la Ley, dedicada a la Reforma Interior de Grandes Poblaciones, la expropiación de las zonas laterales al viario objeto del Proyecto.

En el urbanismo concesional no hay apenas financiación pública, se recurre a la técnica de la expropiación forzosa de zonas laterales contempladas en la Ley de 10 de enero de 1879 sobre Enajenación Forzosa por causa de utilidad pública. Con esta fórmula, el concesionario puede financiar las obras de mejora y saneamiento de la zona interior, utilizando los beneficios obtenidos de los solares laterales, cuyo suelo o, en su caso, edificaciones existentes se adquieren por expropiación al precio anterior a la mejora. Lógicamente, después de la obra, se podrán vender dichos solares sin ningún condicionante al nuevo valor obtenido como consecuencia de la obras de saneamiento y mejoras¹⁸⁴.

En Ley de Expropiación ya se contemplaba la expropiación de zonas laterales para mejora, saneamiento y ensanche interior de grandes poblaciones que reúnan, por lo menos, 50.000 almas. En concreto, el Artículo 47 establecía que estarán sujetas, en su totalidad, a la enajenación forzosa para los efectos previstos en el artículo anterior, no solo las fincas que ocupan el terreno indispensable para la vida pública, sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía, no pudiendo sin embargo exceder de 20 metros de fondo o latitud¹⁸⁵.

¹⁸⁴ En esta Ley de Saneamiento y Mejora interior de Poblaciones, a diferencia de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, que también regulaba las obras de reforma interior en la sección 5ª del Título II, se prevé la ejecución de las obras por el **sistema concesional** de conformidad con un previsto en el Artículo 51 a 53 de la Ley. No obstante, el Artículo 7 del Reglamento, preveía la posible participación de los Ayuntamientos, pero con autorización del Gobierno, siempre que no hubiera colectividades o particulares con suficientes garantías que solicitar ser concesionarios de las obras.

¹⁸⁵ El artículos **47** de la Ley establece la expropiación de zonas laterales de la vía pública , en concreto indica :*Estarán sujetas en su totalidad a la enajenación forzosa para los efectos previstos en el Artículo anterior , no solo las fincas que ocupen el terreno indispensable para la vía pública ,sino también las que en todo o en parte estén emplazadas dentro de las dos zonas laterales y paralelas a dicha vía ,no pudiendo sin embargo exceder de 20 metros el fondo o latitud de las mencionadas zonas*

El Artículo 49 de la ley establece que: *En las enajenaciones forzosas que exija la ejecución de la obra será regulador para el precio el valor de las fincas antes de recaer la aprobación del proyecto futuro en concreto el Artículo 49 establece que en las enajenaciones forzosas que exija la ejecución de la obra será regulador para el precio el valor de las fincas antes de recaer la aprobación al proyecto*

En el Artículo **50** se establece la libertad de cargas para las fincas resultantes de la expropiación : las expropiaciones que tenga lugar por los conceptos expresados en los artículos de esta sección dedicada a la reforma interior de poblaciones se harán en absoluto, esto es, incluyendo en las mismas los censos, dominios y toda otra clase de gravámenes y servidumbres que afecte directa o indirectamente al derecho de propiedad, de modo que hecha la expropiación de la finca no puedan **revivir** por ningún concepto para los nuevos solares que

La Ley de Saneamiento y Mejora Interior de Poblaciones amplía las zonas laterales a un fondo que no podrá exceder de 50 metros, ni ser menor de 20. Es decir, mejora sustancialmente las previsiones de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879, que solamente admitía la expropiación de zonas laterales a un fondo de 20 metros de la vía pública a realizar.

En cuanto al valor de la zona expropiada, hay que recordar lo establecido en el Artículo 49 de la Ley de Expropiación Forzosa, que indicaba, a efectos de fijar el justiprecio del valor de las fincas, que el valor sería el anterior a la realización de la obra urbanizadora.

En este tipo de proyectos, el concesionario se convertía en el auténtico protagonista de la acción urbanizadora. La apelación a la técnica concesional revela la concepción o configuración de la acción urbanizadora por saneamiento y mejora como un servicio o función susceptible de explotación económica o mercantil. El concesionario sufragaba las expropiaciones y la realización de las obras de saneamiento y mejora y, una vez realizada la urbanización, enajenaba los solares o llevaba a cabo las edificaciones pertinentes, obteniendo los beneficios fiscales correspondientes. De ese modo, lograba la recuperación y la remuneración a su gestión¹⁸⁶.

Además, la Ley de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones concedía los siguientes: beneficios fiscales para el estímulo de la acción urbanizadora,

- Exención del impuesto de derechos reales para la adquisición de fincas sujetas a la expropiación de las primeras enajenaciones de solares que resulten
- Bonificación en el impuesto del timbre para todos los documentos con el procedimiento de tramitación de las obras.

se formen, aun cuando él todo o parte del terreno de los mismos proceda de finca o fincas que se hallan afectadas a dichas cargas.

¹⁸⁶ BASSOLS COMA, M., Génesis y evolución. óp. cit. p. 377

- En las nuevas construcciones realizadas en la zona expropiada, los propietarios de las fincas que se construyan en los solares resultantes no tributarán por concepto de contribución de inmuebles durante los primeros 20 años, por mayor suma de la que en conjunto estaba impuesta a las fincas que ocupaban el mismo sólo antes de la reforma.
- Los ayuntamientos no podrían imponer a las nuevas edificaciones derechos de licencia de obras ni otros arbitrios que gravan los materiales de construcción o la apertura o primer destino de los edificios.

Con el otorgamiento de estos beneficios fiscales se inauguraba una nueva fase del urbanismo fiscal, para estimular la acción urbanística a cargo de la iniciativa privada en compensación a sus inversiones en obras de saneamiento y mejora interior.

Dichos beneficios han perdurado hasta épocas muy recientes. La Ley Castellana del 3 diciembre 1953 extiende los beneficios de la Ley de Saneamiento y Reforma interior de poblaciones para la ejecución del Plan General de Ordenación de Madrid y sus alrededores, aprobado por Decreto de 1 de marzo de 1946. Se autorizaba la extensión de estos beneficios fiscales a los municipios anexionados a Madrid en virtud de la política de anexiones que estaba imponiendo en la capital; y al mismo tiempo se autoriza la aplicación de esta Ley a Barcelona¹⁸⁷.

4.- La incorporación de la Legislación de Ensanche y Reforma Interior a la Legislación de Régimen Local

4.1 La incorporación al Estatuto Municipal de 8 de marzo 1924

¹⁸⁷ EL Artículo 1º de Ley Castellana de 3 de diciembre de 1953 dispone que “Todos los edificios de nueva planta que se construyan en sectores o polígonos determinados al ejecutar proyectos autorizados por la Comisión de Urbanismo de Madrid , dentro del Plan general de Ordenación Urbana de la capital y sus alrededores aprobado por Ley de marzo de 1946 gozaran durante el plazo de 20 años de los beneficios establecidos en los artículos 13,14y 15 de la Ley de 18 de marzo de 1895 , sobre Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones , que se aplicarán aun cuando no se trate de fincas expropiadas . Estos mismos beneficios fiscales, por Decreto de 21 de julio de 1955, se hicieron extensivos a la Comisión de Urbanismo de Barcelona por lo que se refiere a la ciudad y su comarca.

En el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 y en su Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio del mismo año, se va a considerar al urbanismo como una función municipal obligatoria y se regularán en un mismo texto legal todo tipo de obras que antes tenían regulación específica: ensanche, saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones. También se añadirá un nuevo tipo de obras, denominadas de extensión, que se desarrollarán a través de los llamados Planes de Extensión, y que abarcarán desde el perímetro del ensanche hasta el límite del término municipal¹⁸⁸.

La exposición de motivos del Estatuto declara que es una norma que se dicta después de 47 años de vida de la Ley Municipal del 2 octubre 1877, y que durante este periodo se había intentado infructuosamente la modificación del régimen municipal. Durante ese largo periodo se habían aprobado una serie de leyes y reglamentos que inciden en el urbanismo, que serán recogidas tanto en el Estatuto Municipal como en el Reglamento de Obras y Servicios Municipales.

Entre las normas aprobadas en el intervalo de las dos Leyes Municipales se encuentran leyes tan importantes como la nueva Ley de Expropiación Forzosa de 1879, la de Ensanche de 1892, la de Saneamiento y Mejora Interior de Grandes Poblaciones de 1895, la Instrucción de Sanidad de 1904, y el Reglamento de Bases de Higiene Pública de 1910.

En el Estatuto Municipal de 1924, el urbanismo se contempla como competencia municipal obligatoria, y se incorporan por primera vez a la legislación de Régimen Local los conceptos de espacios libres, zonificación y densidad de población. Se puede decir que el Estatuto Municipal de 1924 y su Reglamento de Obras y Servicios unifican toda la legislación urbanística

¹⁸⁸ Por lo que respecta a las competencias municipales, el Estatuto ensancha debidamente la esfera de privativa competencia municipal. Puede afirmarse que la extiende a todo el territorio y a todos los fines de la vida: no en balde es el municipio es una sociedad humana completa. Entre esas amplitudes, dice la exposición de motivos, se destacan tres: **1ª)** Poder construir ferrocarriles y tranvías suburbanos hasta un límite de 40 kilómetros de su término, previo acuerdo de las corporaciones interesadas y si necesidad de concesión por parte del Estado. **2ª)** En cuanto a Urbanismo los Ayuntamientos podrán y deberán abordar sus obras de ensanche y urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones Académicas y Centros en peregrinación interminable de años y años. **3ª)** Los Ayuntamientos podrán acordar la municipalización, incluso con monopolio, de servicios y Empresas que hoy viven en un régimen de libertad industrial.

existente hasta ese momento, ya que recoge tanto los sistemas de ensanche o extensión como los de reforma interior. Por lo tanto, los dos tipos de financiación pública de las obras de extensión y privada en la concesión al de las obras de mejora interior, introduciendo como novedad importante la expropiación de zonas laterales también para las obras de Ensanche.

Para el profesor Martín Bassols, el estatuto municipal carece de auténtica originalidad en materia urbanística (sintetiza admirablemente preceptos anteriores y a veces los transcribe literalmente). En resumen, se trata de una brillantísima síntesis, refundición o reordenación de preceptos anteriores, pero carente de toda originalidad¹⁸⁹.

Las leyes de Ensanche y de Reforma Interior estaban pensadas para determinadas ciudades: Madrid, Barcelona o ciudades de más de 30.000 habitantes. En el Estatuto y en el Reglamento de Obras se cambia la perspectiva de forma importante. El urbanismo se va a considerar como servicio municipal obligatorio, y se establece la obligación de hacer un plan de ensanche a todos los municipios de más de 10.000 habitantes que en la década de 1910 a 1920 hubieran tenido un incremento de población del más del 20%,

El Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras y Servicios se limitan a regular diferentes cuestiones urbanísticas antiguas, como las obras de ensanche y las obras de mejora interior o de extensión, pero no concibe estas obras dentro de un plan urbanístico territorial del municipio, sino por medio de actuaciones y operaciones urbanísticas concretas y singulares.¹⁹⁰

¹⁸⁹ BASSOLS COMA, M. Génesis y evolución..., óp. cit. p. 494. Para este autor el Estatuto Municipal es una valiosa recopilación, hasta aquel momento no alcanzada, de los preceptos urbanísticos anteriormente dispersos en textos legales citados en distintas épocas y de diverso rango normativo, sistematizándolos con gran coherencia y, lo que es más importante, articulando al efecto un régimen jurídico unitario. Con razón ha podido afirmarse que el Reglamento que significa protoplasma Obras y Servicios es como el protoplasma legal de un verdadero estatuto urbanístico

¹⁹⁰ El Artículo 217 del Estatuto Municipal dispone que un “Los municipios mayores de 10.000 almas que en el periodo de 1910 a 1920 hayan experimentado un aumento de población superior al 20 por ciento y que al promulgarse la presente ley no tengan aprobado un plan de ensanche o extensión, procederán, en el plazo máximo de cuatro años, a redactar los proyectos de dichos planes en ensanche o extensión”

Por otra parte, en la exposición de motivos del Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 julio 1924 se establecen dos novedades respecto a la legislación urbanística anterior. En la primera de ellas, se extiende la facultad de expropiar fajas laterales de terreno que hasta ahora solo existía para las obras de saneamiento y mejora interior de poblaciones, a las obras ensanche. La segunda novedad es que se aplica los efectos tributarios y administrativos de las obras de ensanche a las obras de extensión

Desde el punto de vista organizativo, en el Estatuto Municipal y el Reglamento de Obras y Servicio va a predominar la perspectiva sanitaria del urbanismo iba a cambiar el órgano de control en esta materia que de acuerdo con los art. 182 y 183 del Estatuto Municipal pasan de estar residenciadas en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando a las Comisiones Sanitarias Provincial y Central de Sanidad Local¹⁹¹.

En el aspecto de gestión y financiación de las obras, el Estatuto Municipal amplía la expropiación de zonas laterales a todo tipo de obras, no solamente a las de saneamiento y reforma interior de población, -regulada en la Ley de 1895-. Así, la expropiación se amplía a todo tipo de obras reguladas en el Artículo 180 del estatuto municipal, es decir las de saneamiento, ensanche y extensión.

En este sentido, el Artículo 184 del Estatuto establece que la aprobación definitiva del proyecto lleva aneja la declaración de utilidad pública de las obras que comprenda, y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que estén enclavados en el trazado de las vías, plazas y una faja paralela y adyacente a dichas vías, con una anchura comprendida entre 25 y 50 metros por ambos lados de las calles, o según el perímetro de la plaza, municipal.

¹⁹¹ El Estatuto Municipal establece las competencias de las Comisiones Sanitarias Provinciales Y Central en lo que se refiere a las obras comprendidas en el Artículo 180 del Estatuto entre ellas las de urbanización y saneamiento del suelo y subsuelo de los respectivos términos municipales en este sentido dice el Artículo 182: Todos los proyectos comprendidos en el Artículo 180, una vez que hayan sido aprobados por el ayuntamiento pleno, aunque no exista recurso a alguno contra ellos, serán sometidos al conocimiento de las comisiones sanitarias provinciales, si se trata de municipios que no sean capitales de provincia y tengan más de 20.000 almas, y ante la Comisión sanitaria central si se trata debiendo señalar en ellos de cualquier otro municipio.

Por lo que se refiere a la financiación los artículos 359 del Estatuto disponen que el régimen económico del ensanche continuará rigiéndose por lo dispuesto en el Artículo 13 y demás concordantes de la Ley de 26 de julio de 1892. Es decir, la financiación se realiza a través de la Contribución Territorial Urbana

En cuanto a la obras saneamiento y reforma interior, el art.20 de Reglamento de Obras, Bienes y Servicios señala que éstas podrán ser proyectadas por sociedades legalmente constituidas, previa autorización de los ayuntamientos; lo que significa que se continúa con el sistema concesional de la Ley de Saneamiento de 1895 pero ahora es el Ayuntamiento el que tiene que dar la autorización para que se realicen por el sistema concesional y en la Ley de 1895 era el Ministerio de la Gobernación el que tenía que dar la autorización al Ayuntamiento ante la falta de colectividades o particulares que solicitaren la concesión (Art.7 de Reglamento de la Ley de Saneamiento y mejora interior de las poblaciones)

Respecto al planeamiento urbano, aparecen los conceptos de espacios libres y zonificación, regulados en el Art. 6.a) del Reglamento de Obras y Servicios Municipales, indicando en este sentido que la superficie que se destine a la edificación no podrá exceder del 50% del área total o urbanizar, debiendo corresponder como mínimo 50 m² por habitante supuesto al ensanche o zona urbanizable. El apartado b) establece que se dedicarán como mínimo 4 m² por habitante, siempre que la superficie que resulte no sea inferior al 10% del área total, a parques jardines y terrenos preparados para juegos y ejercicios físicos al aire libre, debiendo repartirse por distintos sectores tanto los jardines como las plazas, bulevares y amplios espacios libres, a fin de evitar que los núcleos urbanizados tengan densidad excesiva de población y el apartado c) incorpora el concepto de zonificación, disponiendo que se estudiará detenidamente el emplazamiento de monumentos y edificios públicos, agrupando por secciones o barrios las construcciones de la misma naturaleza (especialización de zonas), situándolos en el lugar adecuado al servicio que han de prestar, y reservando determinados sectores para las

fábricas de establecimientos industriales y, especialmente, para los considerados como insalubres incómodos o peligrosos.

4.2.- La incorporación al Texto Articulado y Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

La Ley de Régimen Local de 24 de junio 1955 refunde toda la legislación de Régimen Local aprobada después de la guerra civil manteniendo el criterio de incorporar a dicha legislación los aspectos urbanísticos de la ciudad tal como lo haría en 1924 el Estatuto Municipal.

La novedad más importante es que introduce por primera vez la generalización de la idea del Plan General, adelantándose un año a la Ley del Suelo de 1956, al regular en su Artículo 134 la necesidad de que en todo municipio haya un Plan General de Urbanización:

“En todo municipio se formará en el plazo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, un Plan General de Urbanización que comprenda la reforma, el ensanche, higienización y embellecimiento de su aglomeración urbana, incluidas las superficies libres”

El plan se concibe como la regulación de toda la ciudad, que comprende la reforma, ensanche, extensión y los proyectos de servicios obligatorios que, como mínimos se señalan a cada municipio por esta ley.

También como novedad introduce una forma de revertir a la sociedad las plusvalías por la realización de las obras de urbanización, ya que al regular las expropiaciones en el Artículo 144 prevé lo siguiente:

En todo plan general o proyecto de reforma interior ensanche o extensión se estiman comprendidas, a efectos de expropiación, no sólo las superficies que materialmente hayan de ser ocupadas por las obras proyectadas sino todas las que sean declaradas necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto, o aquellas otras que por su situación próxima a las obras que hayan de realizarse alcanzaran, por la ejecución del plan un aumento superior al 25%.

En el aspecto organizativo, se traslada a la Comisión Central de Urbanismo y a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos las

competencias urbanísticas que antes tenían las Comisiones Central y Provincial de Sanidad.

La Comisión Central de Urbanismo, creada en el Ministerio de la Gobernación, era la encargada de examinar y aprobar en su caso los proyectos urbanísticos de poblaciones y capitales de provincia de más de 50.000 habitantes, y para los municipios de población inferior a dicha cifra esas competencias se atribuían a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, cuyas atribuciones, reguladas en el Artículo 273 de Texto Refundido, se referían a:

- Aprobación de planes de urbanización
- Aprobación de las ordenanzas de construcción de viviendas
- Aprobación de proyectos de ensanche, reforma interior y saneamiento o urbanización parcial

Este traslado competencial supone no considerar al urbanismo como una cuestión estética o sanitaria como en épocas anteriores, sino como una cuestión técnica y compleja, con muchas vertientes que afectan a todas las ramas de la Administración, de ahí la amplitud en la composición de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos¹⁹².

Desde el punto de vista de la gestión y financiación urbanística, el Artículo 142 de la Ley establece:

Al Formular Los Proyectos de reforma interior, ensanche o extensión, las Corporaciones Municipales podrán acogerse a los beneficios otorgados por las leyes de 26 de junio de 1892 (Ley especial de Ensanche para Madrid y

¹⁹² El Artículo 237 del Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 establecía la composición de la Comisión Provincial de Servicios técnicos que estaba formada por el Gobernador civil de la provincia o su caso por el presidente de la diputación y estaba integrada por el Delegado de Hacienda, el Ingeniero Jefe de obras públicas, el jefe provincial de sanidad, el ingeniero jefe de industria, el ingeniero jefe de la sección agronómica, el ingeniero jefe del distrito minero, el ingeniero jefe del distrito forestal, un representante del Ministerio de Educación Nacional, tres técnicos en representación respectivamente del Instituto Nacional de la Vivienda, de la Dirección General de Arquitectura y de la Dirección General de Regiones Desbastadas donde existan estos servicios; un Ingeniero y un Arquitecto de la Diputación Provincial y, en defecto de estos, los que ella designe; un representante de los Servicios Técnicos de Sindicatos, el Jefe del Servicio Provincial de inspección y Asesoramiento, y el Secretario de la Diputación Provincial, quien lo será también de la Comisión.

Barcelona) y de 18 de marzo de 1895(Ley de Saneamiento y Mejora Interino de Grandes Poblaciones)¹⁹³.

Desaparece la figura del concesionario tal como están reguladas en la Ley de saneamiento de 1895 y el Reglamento de Obras del Estatuto no obstante al regular en el Capítulo quinto del Título cuarto, las obras y servicios municipales, prevé en el Artículo 140 la colaboración en la ejecución de los planes y proyectos de urbanización, debiéndose constituir al efecto asociaciones de propietarios. En definitiva, se está adelantando un año al Sistema de Compensación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

¹⁹³ En este sentido los artículos 586 y 567 desde la Ley regulaba los recursos especiales de ensanche y se establecía que para atender a las obligaciones del presupuesto de Ensanche disfrutaran los Ayuntamientos de los siguientes recursos: el 80% de las cuotas del tesoro de la contribución territorial riqueza urbana, que durante 30 años deba satisfacer cada una de las fincas comprendidas en la zona general de ensanche deduciendo en cada año para el Estado una suma igual a la que percibía por aquel concepto en el año económico anterior al en que el ensanche comenzó a disfrutar del expresado recurso y también se establecía un recargo extraordinario del 4% sobre los líquidos imponibles que a los efectos de la Contribución Territorial Riqueza Urbana corresponda a las fincas comprendidas en el ensanche.

CAPÍTULO IV

CODIFICACIÓN URBANÍSTICA

EL ESTABLECIMIENTO DE CESIONES OBLIGATORIAS Y GRATUITAS A FAVOR DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SUELO URBANIZADO PARA FORMAR PARTE DE LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO

LA CREACIÓN DE UNA FISCALIDAD MUNICIPAL INCENTIVADORA DE LA ACTIVIDAD URBANISTICA

1.- Introducción

La Codificación del Urbanismo se produce con la aprobación de Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS. 56), y a partir de su publicación, en opinión del profesor Tomás Ramón Fernández, el urbanismo en todas sus facetas quedó afirmado como una función pública indeclinable y no como una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos.

Desde entonces, la relación del urbanismo con el derecho de propiedad será de tal naturaleza que configurará el derecho de propiedad como un derecho estatutario, cuyo contenido concreto vendrá dado por la planificación urbanística.

En efecto dice dicho profesor:

“Consecuentemente con este planteamiento, la ley introdujo una innovación esencial: la configuración de un nuevo Estatuto Jurídico para la propiedad del suelo, que a partir de ella, dejó de ser el derecho de gozar y disponer (y aún abusar) de los

*bienes sin otras limitaciones que las expresamente establecidas por las leyes (según la concepción romana recogida en el artículo 348 del código civil) para convertirse en un derecho limitado en su contenido a lo que la Ley urbanística y los planes de ordenación a los que ésta se remita determinan en cada caso concreto y sujeto en su ejercicio al cumplimiento de los deberes específicos que la Ley y los planes imponen a su titular”.*¹⁹⁴.

La ley supone un punto de inflexión en la actividad urbanística. En ella se recogen en un solo texto todos los aspectos del urbanismo, planificación ejecución y disciplina, y se cambia sustancialmente la forma de ejecutar el planeamiento de la ciudad. Aparece la prevalencia de la gestión privada de la actividad urbanizadora o, lo que es lo mismo, la desnacionalización o privatización del derecho a urbanizar, un derecho que antes de la Ley del Suelo de 1956 no estaba en el paquete de potestades de la propiedad¹⁹⁵.

En efecto la citada ley preveía en su Artículo 113 varios sistemas de ejecución del planeamiento: cooperación, expropiación total de los terrenos, compensación y cesión de viales, pero prevalece el sistema de compensación en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción pública sobre la iniciativa privada.

Esta primera Ley del Suelo fue desarrollada posteriormente por el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares de 5 de marzo de 1964¹⁹⁶, y también por el Reglamento de Reparcitaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana de 7 de abril de 1966¹⁹⁷.

¹⁹⁴ FERNÁNDEZ, T R., Manual de Derecho..., óp. cit. p.22.

¹⁹⁵ PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho **Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho Urbanístico**. Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona- Buenos Aires, 2010, p. 287. Sigue diciendo este autor, que, por ello, es sorprendente con ejercicio de cinismo o de ignorancia sin precedentes, que la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 sitúe como horizonte ideal al que no se puede llegar por razón de sus costes el de socialización del suelo. ¡Ésta era justamente la situación legal anterior que la Ley deroga: ¡el urbanismo monopolizado por la técnica de obra pública que expropia todos los terrenos necesarios para viales y solares a precios iniciales o rústicos, es decir, sin tener en cuenta plusvalía urbanística alguna!

¹⁹⁶ El Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares , en su Exposición de Motivos hace suyas las disposiciones de la Ley de Solares vez del 15 mayo 1945 que a su vez son recogidas por la Ley del Suelo del Suelo y Ordenación Urbana de 12 mayo 1956 .En definitiva con este reglamento se pretende el máximo respeto a la *propiedad* privada y por otra parte el cumplimiento por la misma de sus funciones sociales en razón de la naturaleza particular de los bienes y de los fines propios que deben satisfacer en servicio de los intereses

El objeto de este capítulo es hacer un análisis de las primeras leyes resultantes de la codificación del año 1956, 1976 y 1992 en cuestiones que afectan a este trabajo y que se refieren a los siguientes aspectos:

- El prematuro fracaso de la ley de 1956, pues todo el desarrollo urbanístico se concibió a través de la figura del Plan General de Ordenación Urbana Municipal, lo que motivo una legislación al margen de las normas contenidas en la referida Ley: Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (Actur) y el Urbanismo Concertado, (**germen de los convenios y cesiones urbanísticas**).
- La aportación del urbanismo a la financiación municipal, primero mediante la creación en la LS. 56 de una imposición municipal que, además de tener un fin recaudatorio para la Hacienda Municipal, también tenían una finalidad incentivadora del proceso de urbanización y edificación.
- En el Texto Refundido de 1976, se incorpora la figura de la cesión gratuita a los Ayuntamientos del 10% del aprovechamiento urbanístico y que tanta importancia ha tenido en los ingresos municipales al permitirse la monetarización de las cesiones y las enajenaciones de los terrenos integrantes de los Patrimonios Municipales de Suelo.

En efecto, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346 /1976, de 9 de abril (en adelante LS/1976), incorpora un aspecto importante para la financiación municipal, al establecer una carga a los propietarios del polígono de actuación consistente en la cesión gratuita a los Ayuntamientos del 10% del aprovechamiento urbanístico en parcelas urbanizadas o, en su caso, el

de la comunidad. BOE núm. 73, de 25 de marzo de 1964. Corrección de erratas en el BOE núm. 87, de 10 de abril de 1964.

¹⁹⁷ Este Reglamento, articula la parcelación como un instrumento de justicia distributiva en cuanto permite regularizar las diversas fincas con el fin de facilitar su edificación y, sobre todo, por contribuir a la adecuada distribución de los beneficios y cargas de la Ordenación entre los *propietarios* tal efecto se encuentren sometidos a una gestión común. De este modo las superficies destinadas a viales, zonas verdes o espacios libres se aportan por los propietarios equitativamente, sin enriquecimiento torticero de algunos a costa de los demás. Y el beneficio del planteamiento llega también en proporción equilibrada a todos los interesados. Exposición de Motivos del Reglamento BOE núm. 99, de 26 de abril de 1966, corrección de errores en el BOE núm. 115 de 14 de mayo de 1966.

equivalente económico para ser incorporadas a los Patrimonios Municipales de Suelo, creados en el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 y regulados más ampliamente en la legislación urbanística posterior¹⁹⁸.

El porcentaje de cesión gratuita y obligatoria se irá modificando en las sucesivas leyes urbanísticas, como la realizada en la Ley 8/1990, de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y que dio lugar al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante LS/1992). En esta ley, el aprovechamiento urbanístico apropiable por el conjunto de propietarios incluidos en la unidad de ejecución será el resultado de referir a su superficie el 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre (Art. 27 de la citada ley). Es decir, se aumenta al 15% el porcentaje de cesión obligatoria y gratuita al ayuntamiento del aprovechamiento urbanístico.

La Constitución de 1978 atribuyó las competencias de Urbanismo y Vivienda a las Comunidades Autónomas, y aunque después de la Constitución hay una modificación de la legislación del suelo, que fue plasmada en el Texto Refundido de 1992 (en adelante LS-1992), esta ley fue declarada inconstitucional por STC 61/1997 de 20 de marzo. Desde entonces, la legislación urbanista ha quedado como competencia de las Comunidades Autónomas.

No obstante, esta sentencia, que fue fundamental en materia de urbanismo y vivienda, al trasladar las competencias sobre estas materias a las Comunidades Autónomas, no afecta a los objetivos de este trabajo pues la legislación básica de Régimen Local y la legislación de Haciendas Municipales han quedado como competencia exclusiva del Estado en aplicación de los Artículos 149 de la CE.

¹⁹⁸ La importancia económica de estos Patrimonios Municipales de Suelo y la problemática de su gestión y monetarización serán analizados en el Capítulo VIII.

A partir de entonces va a ser competencia del Estado aprobar las Leyes Estatales del Suelo y Valoraciones ya que regulan aspectos que afectan a la propiedad privada y por lo tanto las competencias sobre las bases de esta cuestión recaen en el Estado.

En este sentido y concretamente la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, regula el tema de las cesiones dentro del capítulo relativo a los Derechos y Deberes de los Propietarios, estableciendo un porcentaje máximo de cesión gratuita y obligatoria del 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que podrá ser reducido por la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas. También en este mismo sentido el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (en adelante LS/ 2008), dispone en el Art. 16, relativo a los deberes de la promoción de las actuaciones urbanísticas, un porcentaje que no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15% (Art. 16)¹⁹⁹.

Las cesiones gratuitas de aprovechamiento medio, junto con la regulación de los Programas de Actuación Urbanística que se pueden desarrollar sobre suelo urbanizable no programado, abren el camino a los convenios urbanísticos como medio de mejorar las cesiones obligatorias de suelo edificable o monetarización de dichas cesiones mediante su transformación en equivalente económico.

En la actualidad, el Real Decreto Legislativo 2/2008 se encuentra refundido con la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, dando lugar al Real Decreto Legislativo 7/2015 el 30 de

¹⁹⁹ El mismo Artículo establece que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20% en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente el inferior o superior, respectivamente, al medio en el restante de su misma categoría de suelo. También establece este Artículo que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando fue pueda cumplirse con suelo destinado a viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra del apartado primero del Artículo 10

octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

Concretamente, los aspectos relativos a las cesiones al ayuntamiento del porcentaje de la edificación media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que esta se incluya, están regulados en el Art.18, y queda establecido en un porcentaje que no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15%, dejando a la legislación sobre Ordenación Territorial y Urbanística reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada hasta alcanzar un máximo del 20%.

2.- El urbanismo y las primeras limitaciones al derecho de la propiedad del suelo: la Ley Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 como precedente de algunos aspectos de la codificación.

Desde la aprobación del Estatuto Municipal del Calvo Sotelo en 1924, hasta la Ley del suelo de 1956 el único hito importante desde el punto de vista urbanístico, se produce en la posguerra con la aprobación de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 y su Reglamento de 23 de mayo de 1947.

En efecto, después de la guerra civil se produce la aprobación Ley de Ordenación de Solares como norma urbanística limitativa del derecho de propiedad e incentivadora de la edificación, anticipándose a técnicas que incorpora la codificación urbanística producida con la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945 es la primera disposición de carácter urbanístico que incide de forma sustancial en el contenido intrínseco del derecho de propiedad y de su ejercicio.

La exposición de motivos de esta ley no deja de tener buenas intenciones, pero que nunca se llevaron a la práctica. La finalidad de dicha ley queda reflejada de modo claro en esta exposición:

Sin una política firme contra la especulación del suelo dentro de las zonas urbanas o afectadas por planes de urbanización no habrá posibilidad de ofrecer a las familias españolas un hogar, ni a la sanidad una ayuda, ni a la moral un ambiente propicio para su desarrollo. Y, así como tampoco sería viable el establecimiento de industrias que traigan al país con su creación la riqueza y el nivel económico que es menester alcanzar.

El Artículo primero establece que quedan sujetos a las disposiciones de la presente ley, en el área nacional, islas y posesiones:

Los terrenos no edificados, sitos en el interior de poblaciones, de más de 10.000 habitantes o en las zonas de ensanche y extensión de las mismas que estén afectados por planes de ordenación aprobados legalmente y de las edificaciones que, por hallarse paralizadas o derruidas, no tengan la condición de habitabilidad y las demás exigidas por las ordenanzas de la zona donde radiquen con sus terrenos anejos.

Con respecto a la aplicación práctica de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, nos podemos adherir a lo que ya señalaba Bassols, recogiendo la propia Exposición de Motivos del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares: el hecho de que las facultades que otorgaba la Ley tuvieron que limitarse al interior de los cascos urbanos era índice evidente de lo limitado de su política del suelo, pero señalaba una importante orientación para diseñar un nuevo urbanismo.

En el terreno de la eficacia, la ley alcanzó metas muy limitadas. Según Bigador “la intención era buena, pero el resultado fue muy escaso debido a que los ayuntamientos no cumplieron sus obligaciones utilizando las posibilidades de actuación para qué les facilitaba²⁰⁰.

La Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 195, hace suyas las disposiciones de la Ley de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945, con alguna modificación de importancia, entre la que cabe citar la que

²⁰⁰ BASSOLS COMA, M., Génesis y evolución..., óp. cit. páginas 548. La cita de Bigador Lasarte está recogida del trabajo de este autor sobre Situación general del urbanismo 1939-1967, en Revista de Derecho Urbanístico número 4, 1967, página 30. En este mismo sentido se pronuncia la Exposición de Motivos del Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares respecto al Reglamento de la Ley de Solares aprobado por decreto de 23 de mayo de 1947, indicando la poca efectividad que habían tenido los preceptos pues no han sido aplicados y el registro municipal de solares no ha cumplido los objetivos que aconsejaron su establecimiento.

determina el precio de la subasta del solar sujeto enajenación forzosa, que será el valor urbanístico del mismo. Concretamente, en sus Artículos 142 a 151, sobre fomento de la edificación, contiene las normas relativas a los plazos de construcción y enajenación forzosa.

Posteriormente, estas normas fueron desarrolladas por el Reglamento 635/1964 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de solares que establece, en su Artículo primero, la obligación general de edificar de los propietarios de inmuebles que tengan la calificación jurídica de solares a efectos de su edificación forzosa, conforme a la Ley del Suelo y disposiciones complementarias.

3.- La codificación urbanística: Principios inspiradores de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956: Preferencia de la financiación y gestión privada.

Con la aprobación de la LS-1956, las normas urbanísticas se separan de la legislación de Régimen Local para unificarse en un texto especial donde se recogen todos los aspectos de la ordenación urbana.

En la propia Exposición de Motivos, se justifican las razones que hicieron necesaria la promulgación de esta ley. Concretamente, se indica:

Constituido esta legislación básicamente por las Leyes de Ensanche y Extensión de 26 julio 1892, de Saneamiento y Mejora Interior del 18 marzo 1895, de Solares de 15 mayo 1945, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local del 24 junio 1955, además de otros preceptos complementarios de muy variado rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades, se muestra insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren y las modernas técnicas aconsejan

Los principios inspiradores de esta ley se refieren concretamente a la unificación de la legislación urbanística, pues es la primera ley que une todas las normas anteriores. Se trata de un código único de carácter general de

aplicación a todo el territorio nacional, superando la perspectiva localista, y con una concepción integral del urbanismo. Recoge en un texto todos los aspectos urbanismo sin distinción entre ensanche, reforma interior, extensión, así como los aspectos cartográficos, jurídicos económicos y de ejecución²⁰¹.

Considera el urbanismo como una función pública, la ordenación urbana es una potestad pública y no propiamente una expectativa privada. La ley reclama para los poderes públicos la entera responsabilidad de la ordenación urbana en todo el territorio nacional. Para el profesor Tomás Ramón Fernández a partir de ese momento el urbanismo, en todas sus facetas, quedó conformado como una función pública indeclinable y no como una simple derivación de un poder de disposición correlativo a la titularidad dominical de los terrenos²⁰².

Configura un nuevo derecho de propiedad del suelo por cuanto a partir de la ley la propiedad dejó de ser el derecho de gozar y disponer de los bienes sin otras limitaciones que las expresamente sancionadas por las leyes (según la concepción romana recogida en el Artículo 348 del Código Civil), para convertirse en un derecho limitado, en su contenido, a lo que la ley urbanística y los planes de ordenación a los que se remite determinen en cada caso concreto. La propiedad se convierte en un derecho estatuario y, por lo siguiente, se ejercerá dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en virtud de los planes de ordenación (Art. 61 y 70 de la ley).

La ley establece preferencia por una financiación privada mediante el Instituto de la Parcelación o Compensación. Los propietarios de la unidad actuación va a sufragar en su integridad las obras de urbanización y cesión gratuita de los terrenos correspondientes para calles plazas dotaciones públicas y zonas verdes, lo que supone, en palabras del profesor Parada, que en el nuevo urbanismo, surgido de la Ley del 1956, la administración se

²⁰¹ El Art. 2º de la Ley establece Que la actividad urbanística se referirá a los siguientes aspectos: a) Planeamiento Urbanístico, b) Régimen Urbanístico del Suelo, c) Ejecución de las urbanizaciones, d) Fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación

²⁰² FERNÁNDEZ T.R., Manual ...óp. cit. p. 22

retranquea a la función de planificar y la urbanización pasa a ser un negocio privado reservado a los propietarios de suelo urbano o de reserva urbana, pues el sistema de compensación (los propietarios de los polígonos se unen con fines de urbanización y, en su caso, de edificación con solidaridad de beneficios y cargas), había de prevalecer, en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción pública, la iniciativa privada; además, porque el coste de las expropiaciones hacía inviable cualquier actuación pública al incluir en el justiprecio el valor urbanístico.

Para este autor, las piezas básicas para el cambio del modelo público al privado oligopólico serán el Plan Parcial que desarrolla el Plan General, el protagonismo de los propietarios en la ejecución de la urbanización **y las** nuevas reglas de valoración de los terrenos, que ahora incluyen como partida indemnizable los aprovechamientos urbanísticos, consecuencia y creación de los planes y que el propietario de los terrenos no ha hecho nada para merecer²⁰³.

Por lo que se refiere afectación de las plusvalías al coste de urbanización, dicha afectación se lleva a cabo por métodos diferentes según sea la forma de gestión: cooperación, compensación, expropiación y cesión de viales y los casos de gestión pública por el mecanismo de contribuciones especiales.

La recuperación de plusvalías se instrumenta en la ley a través de la doble carga de urbanizar y edificar que pesa sobre los propietarios de suelo urbano. Cargas cuyo cumplimiento viabiliza la puesta en juego de la potestad expropiatoria por vía de sanción; es decir, la transmisión forzosa del inmueble con arreglo a valores degradados; el valor inicial en lugar del valor urbanístico, en caso de incumplimiento de la obligación de urbanizar; y el valor urbanístico, en lugar del comercial o de mercado, en caso de incumplimiento de la obligación de edificar.²⁰⁴.

²⁰³ PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho Administrativo III..., **óp. cit.** p.282.

²⁰⁴ FERNÁNDEZ, TR. **El Urbanismo Concertado y la Ley del Suelo**. Ed. Instituto de Estudios Administrativos, Cuadernos de Administración Publica 2. Primera Edición: diciembre de 1974. pág. 25, El autor cita a Eduardo García de Enterría en Actuación Pública Actuación Privada.

La Ley del Suelo 1956 articulaba todo el sistema urbanístico en torno a los Planes Generales Municipales como piezas esenciales del mismo. Esta configuración de la actividad urbanística fue un rotundo fracaso, ya que las administraciones competentes no fueron capaces de articular el proceso de planeamiento configurado en la Ley del Suelo en torno a la figura del Plan General. Prueba de ello es que veinte años después de la entrada en vigor de la Ley, solo existían 600 Planes Generales en toda España sobre un total aproximado de 8000 municipios; es decir, solo el 7,5% del territorio nacional se encontraba planeado.²⁰⁵

4.- La marginación de Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 por la Administración Urbanística.

4.1 La marginación de la Ley del Suelo de 12 mayo de 1956 por la Administración Urbanística (I, EN GENERAL).

La demora de la Administración en realizar el proceso de planeamiento originó la escasez de suelo urbano y a su vez esta demora determinó, por un lado, un peligroso distanciamiento entre la norma, pensada para actuar a través de los planes, y la realidad socio - económica de aquellos momentos; y por otro, una escasez de suelo apto para la edificación por cuanto sólo los planes podrían crearlo, contribuyendo incrementar las tendencias especuladoras.

La Ley del Suelo de 1956 resultó ser demasiado rígida al concebir todo el sistema a través del Plan General Municipal lo que motivó una serie de leyes que, apartándose de las normas de la Ley del Suelo, quisieron atender necesidades urgentes de asentamiento poblacional, fundamentalmente en el área metropolitana de Madrid y Barcelona. Ello dio origen a la alteración del sistema de la ley del suelo de 1956 mediante la Ley de Valoraciones de 21 de

Curso de conferencias sobre Propiedad Horizontal y Urbanizaciones Privadas. Centro de Estudios Hipotecarios Madrid 1973.

²⁰⁵ FERNÁNDEZ T.R "La Regulación legal del Mercado del Suelo". *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, año 1977 nº 37 paginas 122-133. También Fernando Terán "Algunos aspectos de las relaciones entre la Planificación Física y Planificación Económica" *Revista Ciudad y Territorio* nº 2, Servicio de Publicaciones del Ministerio de la Vivienda 1973 pág. 7-38.

julio de 1962, el Decreto Ley sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes de 27 de junio de 1970 (*Actur*) y al Urbanismo Concertado de 1972.

En este sentido, el profesor Tomás Ramón Fernández indica que el Artículo 3 de la Ley de 21 de julio de 1962 sobre Valoración de Terrenos Sujetos a Expropiación en Ejecución de Planes de Vivienda y Urbanismo consagra la quiebra definitiva y clamorosa del principio básico proclamado en la exposición de motivos de la Ley del Suelo, cuando dice: “*el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana*” dejando marginado el Artículo 104 y concordantes de la Ley del Suelo.²⁰⁶

Pero la marginación de la Ley del Suelo sigue su curso. Veremos a continuación **dos** modelos de esta marginación, una con gestión pública en las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (en adelante *Actur*) y otra con gestión privada a través del denominado Urbanismo Concertado. Ambas concluyeron con diferentes resultados en el aspecto urbanístico, pero con el mismo resultado en el aspecto económico (quebranto para la Hacienda Pública), ya que al final fue el dinero público el que tuvo que soportar las consecuencias de los megaproyectos urbanísticos alumbrados en las décadas de los años sesenta y setenta del pasado siglo.

En lo que se refiere a la *Actur* de Tres Cantos, el Estado y posteriormente la Comunidad Autónoma de Madrid fueron las Administraciones Públicas fueron las que tuvieron que soportar el déficit que originaron los costes de gestión y urbanización.

En lo que se refiere al fracasado Urbanismo Concertado, tuvo que salir la Administración del Estado al rescate económico, mediante la concesión de subvenciones públicas y beneficios fiscales al grupo Unión Explosivos Rio Tinto S.A., empresa matriz de la sociedad Ciudad 2000 S.A., a la que se adjudicó por el Ministerio de la Vivienda el proyecto Ciudad 2000 dentro del concurso sobre Urbanismo Concertado.

²⁰⁶ FERNÁNDEZ T R. *El Urbanismo Concertado...*, óp. cit. p. 71.

4.2 La marginación de la Ley del Suelo de 12 mayo de 1956 por la Administración Urbanística (II, Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR).

Uno de los sistemas que se diseñó para marginar la Ley del Suelo de 1956 para que la Administración Central tuviera en sus manos los mecanismos de creación de suelo urbano de una forma rápida y al margen del Planeamiento Municipal, fue el previsto en el Decreto Ley de 27 de junio de 1970 por el que se regulan las Actuaciones Urbanísticas Urgentes (*Actur*).

Al amparo de este Decreto Ley se realizaron actuaciones urbanísticas muy importantes en las provincias de Madrid y Barcelona. La propia exposición de motivos del Decreto Ley justificaba la marginación de la LS/1956 en la necesidad de hacer frente a la demanda de viviendas sociales en las grandes concentraciones urbanas, y de manera especial en Madrid y Barcelona, indicando que la propia naturaleza coyuntural y urgente de las medidas contenidas en el Decreto-Ley aconseja reducirlas al indispensable reajuste de las disposiciones vigentes (LS//1956), sin prejuzgar, por tanto, ninguna modificación sustancial de la misma, lo que habrá de traducirse en su momento en los oportunos proyectos de ley²⁰⁷.

Sin duda, detrás de esta norma está el intenso proceso migratorio que se produce en España entre los años 1950 y 1970. En el caso concreto de la provincia de Madrid, supone pasar de una población de 1.926.311 habitantes a en el año 1950 a 2.606.254 habitantes en 1960 y a 3.792.561 habitantes en el año 1970. Es decir, desde 1950 a 1970 se produce un incremento poblacional de 1.866.250 habitantes, prácticamente se duplica la población.

Para el profesor Tomás R. Fernández, estas actuaciones tienen una diferencia muy importante con respecto a las actuaciones de la Ley de 1962. Ya no se trata de expropiar polígonos para edificar viviendas. El Decreto Ley de 1970 es más ambicioso: con estas nuevas actuaciones se pretende, además,

²⁰⁷ En diciembre de 1972 el Gobierno remitió a las cortes el Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y que finalmente desembocó en la Ley 19/1975 de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana.

según dice el preámbulo del decreto, la formación de *Unidades Urbanísticas Integradas*; es decir, nuevas ciudades en las que puedan construirse viviendas destinadas a familias con diferentes niveles de ingreso y, muy en especial, a los trabajadores, dotando a las barriadas que se constituyan de todo el equipo colectivo y los servicios complementarios que requiere la vida moderna y de la reserva de los espacios adecuados para la instalación de actividades productivas que ofrezcan puestos de trabajo a su población activa²⁰⁸.

De las ocho actuaciones programadas al amparo de la legislación sobre Actuaciones Urbanísticas Urgentes, la única que se desarrolló de acuerdo con el concepto de *Ciudad Integrada* fue la *Actur* de Tres Cantos, que logró, tras un esfuerzo económico importante por parte de la Administración y más de veinte años de gestión, convertirse en municipio independiente. Tres Cantos fue la única *Actur* en la que confluyen y se interrelacionan los diversos aspectos de zona residencial, zona industrial, zona de servicios y de recreo. Las restantes *Actur* previstas (Riera de Caldas, Sabadell–Tarrasa y Martorell en Barcelona, Vilanova en Valencia, la Cartuja en Sevilla, Puente de Santiago en Zaragoza y Rio de San Pedro en Cádiz) o bien no se han desarrollado, como las previstas en el área de Barcelona; bien han derivado en barrios residenciales, como la de Puente de Santiago en Zaragoza; o bien se ha alterado la idea original del proyecto, como es el caso de la Cartuja de Sevilla, que se reconvirtió en un área para albergar la Exposición Universal de Sevilla de 1992.

La *Actur* de Tres Cantos fue delimitada por Decreto de 3 de junio de 1971 (B.O.E de 22 de junio) ocupando una superficie de 1.791 hectáreas, enclavada en los términos municipales de Colmenar Viejo y Madrid. Su gestión pública fue encomendada al Instituto Nacional de Urbanización que, a su vez, por Decreto de 24 /1975, se autoriza la creación de la empresa Tres Cantos S.A. con la finalidad de urbanizar y gestionar dicha actuación urbanística. La *Actur* de Tres Cantos es un ejemplo de megaproyecto urbanístico, al margen de la LS/1956, gestionada por la Administración Pública, sin cuya intervención y aportación continua de dinero público no hubiera sido posible la culminación

²⁰⁸ FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., El Urbanismo Concertado..., óp. cit. p. 77.

de la misma. El municipio de Tres Cantos es hoy día un municipio moderno, bien gestionado, con múltiples servicios sociales y sin déficit público.²⁰⁹

Las evoluciones de esta actuación han sido objeto de varias publicaciones e incluso de la tesis doctoral citada. En este trabajo solo cabe apuntar que solo la Administración Pública puede soportar un desarrollo urbanístico de esta magnitud, tanto en el aspecto temporal como en el económico. Claro está, con los gastos del proyecto a cargo de todos los contribuyentes.

En el aspecto temporal, el planeamiento de la *Actur* comienza en el año 1971 con la aprobación por la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid (COPLACO) del avance del Plan Parcial, donde se preveían inicialmente 40.000 viviendas y 150.000 habitantes. Con la crisis económica de los años setenta, se ralentiza el proyecto, y en 1982 era una actuación urbanística inviable hasta tal punto que la Comunidad Autónoma de Madrid se planteó el abandono definitivo.

Esta desfavorable situación se logró salvar en 1986 gracias a la entrada de España en la Comunidad Económica Europea y la consiguiente aportación de ayudas comunitarias en proyectos de infraestructuras y desarrollo regional. Con la entrada de estas ayudas, se produjo una mejora importante en la actividad económica nacional, que inmediatamente se traduce en una reactivación del mercado inmobiliario, seguida de una considerable demanda de viviendas en dicha actuación. Esta coyuntura económica evitó la quiebra de muchas cooperativas que habían iniciado promociones en las *Actur*.

En dicho año se reconduce el planeamiento y se aprueba un nuevo Plan Parcial, más racional y adaptado a la realidad socio económica en la que

²⁰⁹ EGEA RECHE, M., "Tres Cantos en el Contexto de las Nuevas Ciudades: de *Actur* a Municipio Independiente". Tesis *doctoral*, Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Director de la Tesis Dr. D. Salustiano del Campo, Catedrático de Sociología pág. 83 URL Oficial: La *Actur* tres cantos comprendía terrenos en los términos municipales de Colmenar Viejo y Madrid para no crear problemas competenciales a la hora de desarrollar el proyecto si bien a la hora de constituir el municipio de Tres Cantos, solo se hizo con la parte de la actuación que pertenecía al término municipal de Colmenar Viejo pp. 87 - 89.

<http://eprints.ucm.es/tesis/19911996/S/1/S1007401pdf>

reduce la población a 40.000 habitantes y a 10.000 viviendas, y se da entrada a empresas promotoras privadas, desapareciendo el monopolio en la adquisición del suelo, que en principio se había otorgado a la Unión Territorial de Cooperativas de Madrid, con fecha 24 de enero de 1978 por el Instituto Nacional de Urbanización y a la sociedad Tres Cantos S.A.

Desde el punto de vista económico, los desfases presupuestarios son evidentes. Las expropiaciones pasan de un coste presupuestado de 300 millones a los 1000 millones que finalmente aparecen en las cuentas del Ministerio de la Vivienda y la sociedad Tres Cantos S.A., que se constituye en 1976 con un capital de 500 millones. Luego de sucesivas ampliaciones de dinero, ya en 1991, obtuvo un capital social de 2.318,9 millones, repartidos entre el IVIMA 84,4% y la Comunidad de Madrid el 15,6%²¹⁰.

Hoy día Tres Cantos es un municipio independiente gracias a la segregación del Municipio de Colmenar Viejo, realizada en el año 1991, con una población de 41.896 habitantes, y en el que, del análisis de los presupuestos generales del Ayuntamiento de los últimos ejercicios, se puede observar la gran importancia que tiene la fiscalidad urbanística para la financiación de dicho municipio²¹¹.

En concreto, en el ejercicio 2013, los ingresos presupuestados ascendieron a 41.875.281,75 de euros, de los cuales 13.909.033,52 correspondieron al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, 2.369.335,57 al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, y 1.280.432,26 al Impuesto sobre Contricciones Instalaciones y Obras. La que suma por estos conceptos ascendió por tanto a 17.558.801,35 euros; es decir, por estos conceptos, encuadrados perfectamente en la fiscalidad urbanística se recaudó el 41,93% del total de los ingresos municipales²¹².

²¹⁰ EGEA RECHE, M., Tres Cantos..., óp. cit. p. 95.

²¹¹ Decreto 15/1991 de 21 de marzo de la Comunidad Autónoma de Madrid por el que se aprueba la segregación de parte del término municipal de Colmenar Viejo, para crear un nuevo municipio denominado Tres Cantos.

²¹² Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 17 de diciembre de 2012 Num.300 pág. 149 y desglose de impuestos Directos e Indirectos facilitados por la Concejalía de Hacienda del Ayuntamiento de Tres Cantos.

4.3. La marginación de la Ley del Suelo de 12 mayo de 1956 por la Administración Urbanística (III, el Urbanismo Concertado).

Otro tipo de actuaciones de la administración, al margen de la Ley del Suelo, se produce a través de la legislación reguladora del denominado Urbanismo Concertado, que se desarrolla al amparo en el Artículo 22, apartado c) de la Ley 22/1972 de 10 de mayo de aprobación del III Plan de Desarrollo Económico y Social, que preveía mecanismos para la recalificación de suelo rústico con el fin dotar de viviendas a los puntos de desarrollo previstos en el Área Metropolitana de Madrid.

El citado Artículo establecía:

Que, con el fin de fomentar la preparación del suelo apto para ser edificado, la construcción de viviendas, dotación de equipo colectivo e instalación de actividades productivas, docentes y de asistencia sanitaria y social, el Ministerio de la Vivienda de conformidad con las Corporaciones Locales interesadas, podrá convocar los oportunos concursos públicos cuyas bases serán previamente aprobadas por el Gobierno.

Por Decreto de 2432 /1972 de 18 de agosto, y en aplicación de la citada norma, se aprueban las bases que han de regir en los concursos públicos que se convoquen en la provincia de Madrid a efectos de lo establecido en el Artículo 22 de la Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. Este Decreto prescinde también del planeamiento preexistente, pues las actuaciones pueden ser emprendidas sobre todo tipo de terrenos, sean rústicos o urbanos, comprendidos en las zonas delimitadas, cualquiera que sea su clasificación urbanística, salvo que se trate de masas forestales según lo establecido en la Base Quinta²¹³.

En el preámbulo del citado decreto, que es una transcripción literal del Art. 22.c de la Ley del III Plan de Desarrollo, ya se anuncia la ruptura con la LS/56 al indicar:

²¹³ FERNÁNDEZ T R.: El Urbanismo Concertado..., óp. cit. p. 103.

“Con el fin de fomentar la preparación del suelo urbanizado y con ello la construcción de viviendas y el establecimiento de actividades productivas, con sus necesarias dotaciones y equipamientos, la ley aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social establece un nuevo sistema de **urbanismo concertado**, consistente en convocar a la iniciativa privada en concurso público para adjudicar a quienes formule la propuesta más conveniente, la ordenación, urbanización y, en su caso, posterior edificación de sus terrenos. Con tal sistema se consigue, al propio tiempo, hacer partícipe a la colectividad en la medida de lo posible, las plusvalías derivadas de los cambios de ordenación”.

Las bases establecen unas exigencias mínimas a las que deberán ajustarse los correspondientes planeamientos y programa de necesidades. Pero a efectos de este trabajo, hay que resaltar que la Base Decimoprimer a establece en su punto cinco que los concursantes deberán aportar las **mayores** obligaciones que, sobre las mínimas establecidas, se comprometen a asumir el concursante frente al Ministerio de la Vivienda para el caso de que se le adjudica el concurso, bien sea mediante una mejora de los precios de venta o enajenación de las viviendas de protección oficial o del suelo que se ofrezca al Instituto Nacional de la Vivienda o en la calidad de las comunicaciones y modificaciones a realizar o bien mediante una mayor cesión gratuita de terrenos edificables.

Pues bien, aquí está el germen de los Convenios Urbanísticos y de las cesiones gratuitas de aprovechamientos que serán apuntalados también en la LS/1976, al regular en el desarrollo de los suelos calificados como urbanizables no programados la posibilidad de aumento de las cesiones y que posteriormente tan importantes han sido para los ingresos municipales.

En definitiva, las citadas cesiones han repercutido considerablemente en el aumento de los ingresos municipales, vía monetarización de las cesiones o por la vía de enajenación de parcelas edificables procedentes de estas cesiones.

El concurso del Urbanismo Concertado fue convocado por el Decreto 2432/1972 de 18 agosto y fue resuelto por el Ministerio de la Vivienda por Orden de 31 enero 1975, dejando desiertas algunas zonas previstas en las bases, y adjudicando en la zona B a la entidad Ciudad 2000 S.A., para la

construcción de 15.000 viviendas en los municipios de Meco y Alcalá de Henares La citada sociedad tuvo que adquirir como mínimo 1.500.000 metros cuadrados de suelo y habida cuenta que la base sexta establecía un mínimo de 100 metros cuadrados por vivienda.

En aquel momento, si bien sobre el papel pudieron ser interesantes los macro proyectos adjudicados, en la práctica la realidad económica y social demostró que era una completa temeridad, tanto para la Administración, que se comprometía a realizar grandes infraestructuras, como para la empresa adjudicataria que, fiándose de unos datos macroeconómicos recogidos en el III Plan de Desarrollo, se embarcó en unas inversiones que la sociedad adjudicataria no pudo soportar.

En efecto, visto el proyecto desde una perspectiva actual, se puede concluir que no se puede planificar de esa forma 15.000 viviendas en un pueblo rural sin medios de acceso directos desde Madrid, donde el concursante se obligó a sufragar la obra de una variante, desde Torrejón hasta la actuación, y donde la administración se obligó a hacer en aquel momento la autopista A-2 Madrid – Zaragoza que hoy es la Radial II y que según las Bases del Decreto de 18 de agosto de 1972 debería estar realizada en el periodo en el que debería realizarse la Actuación Concertada ciudad 2000 en los años 1975 - 1980.

No olvidemos que la Radial II se puso en servicio hace unos años, y ya está en concurso de acreedores por la falta de tráfico.

En definitiva, las inversiones que Ciudad 2000 realizó una importante compra de suelo rústico que no sirvió absolutamente para nada. Solo sirvió para llevar a una difícil situación financiera a Unión Explosivos Río Tinto S.A., que en los años 1982-1984 tuvo que ser objeto de ayudas importantes por parte del Estado, concretadas mediante un Real Decreto de Reconversión de Unión Explosivos Río Tinto y su grupo de empresas²¹⁴.

²¹⁴ Real Decreto 876/1984 de 9 de mayo (B.O.E. nº 114 de 12 de mayo de 1984), sobre Medidas de Reconversión de Unión Explosivos Río Tinto, S.A, y de Empresas de su Grupo.

Al final, el Urbanismo Concertado fue anulado por la nueva Consejería de Ordenación del Territorio. La impugnación de la anulación obtuvo un resultado favorable en la Audiencia Territorial de Madrid (sentencia de 4 de diciembre de 1987), pero finalmente la STS 14139/1989 de 19 de junio revocó la sentencia de la Audiencia Territorial y dar por buena la anulación practicada por la Consejería de Ordenación del Territorio Medio Ambiente y Vivienda, de fechas 2 y 27 octubre, dejando a la sociedad adjudicataria Ciudad 2000, S.A. filial de Unión Explosivos Río Tinto, S.A. con más de 1500 hectáreas de fincas rústicas en las que habían realizado importantes inversiones.

El Urbanismo Concertado permitía exigir unas cesiones y cargas a los promotores o adjudicatarios muy superiores a las establecidas de forma general en la Ley del suelo, Artículo 84 y 146 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. Es decir, vemos cómo el Urbanismo Concertado constituye el **germen de los convenios urbanísticos** donde se puede pactar con la administración cesiones y compensaciones económicas superiores a las previstas por la ley; siendo, por tanto, los convenios urbanísticos un medio de aportación económica a los ingresos municipales²¹⁵.

En definitiva, el proyecto de Urbanismo Concertado fue un estrepitoso fracaso, generando pérdidas tanto a la empresa adjudicataria como a la Administración Pública que tuvo que salir al rescate de la empresa Unión Explosivos Río Tinto S. A., y empresas de su grupo (entre ellas Ciudad 2000, S.A) mediante el Real Decreto 876/1984 de 9 de mayo (B.O.E. nº 114 de 12 de mayo de 1984), sobre Medidas de Reconversión de Unión Explosivos Río Tinto, S.A, y de Empresas de su Grupo²¹⁶.

²¹⁵ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., El Urbanismo Concertado..., óp. cit. p. 23.

²¹⁶ Entre las medidas que figuraba en el Real Decreto de Reconversión de la Empresa Unión Explosivos Río Tinto S.A. y Empresas de Su Grupo, figuraban subvenciones a dicha empresa por importe del 20% de las inversiones inmovilizadas materiales que figuraba en el plan de reconversión. Pero el coste económico más importante que tuvo que soportar el Estado y en definitiva a todos los contribuyentes se refieren a las aportaciones mediante subvención y en este sentido el Artículo 7º del Real Decreto establecía lo siguiente: El Ministerio de Industria y Energía concediera a Unión Explosivos Río Tinto, S.A para su saneamiento financiero una subvención reintegrable de 2000.000.000 de pesetas en 1984 y otra de 2000.000.000 de pesetas en 1985 que comenzará a reembolsarse desde que existan beneficios en dicha empresa y condicionada totalmente la distribución de estos al reintegro. El reintegro del importe de dicha subvención se ingresará en el tesoro público tendrá preferencia absoluta veta cualquier otra amortización de créditos participativos o acciones preferentes previstas en el

5.- El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976: La imposición de cesiones gratuitas a los municipios de suelo urbanizado como medio de recuperar para la sociedad parte de las plusvalías urbanísticas, la posibilidad de monetarización y la posibilidad de mejorar las cargas urbanísticas en el suelo urbanizable no programado a través de los Programas de Actuación Urbanística.

En 1975, se produce la reforma de la LS/1956 pues del urbanismo previsto en la citada Ley no quedaba más que la letra impresa de sus preceptos, ya que la realidad iba por otros caminos: actuaciones al margen del plan o contra él al compás de las exigencias coyunturales. La reforma, por tanto, era incuestionable, por lo que el Gobierno, en diciembre de 1972, estimó oportuno remitir a las Cortes el proyecto de ley intentando mejorar las carencias que se habían puesto de manifiesto en la Ley del 1956.

Uno de los principios inspiradores, la conexión del planeamiento físico y el socioeconómico con el fin de llenar el vacío existente se regula de nuevo los Planes Directores de Coordinación de ámbito Supra-Provincial o Comarcal y que sirvan de pauta para los planes generales municipales que en tales zonas se realicen, a priori se les asigna como función esencial la de señalar las grandes directrices que han de orientar y coordinar la ordenación urbanística dentro de los planes de desarrollo ²¹⁷.

Por otra parte, se establece una nueva concepción de los Planes Generales Municipales como planes abiertos con posibilidad de una mejor precisión en los Planes Parciales y Especiales, en los Programas de Actuación Urbanística y en los Estudios de Detalle y para cubrir las lagunas de falta de planeamiento mediante las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento.

plan de reconversión y al reparto de dividendos. Respecto al anterior solamente indica que la sociedad ser colonos resultantes de la fusión de Unión Explosivos Río Tinto S.A. con la Sociedad Anónima Cros. Entró en suspensión de pagos a principios del año 1992.

²¹⁷ Reforma de la Ley del Suelo. *Discurso del Ministro de la Vivienda Luis Rodríguez de Miguel* ante el pleno de las Cortes el día 29 de abril de 1975. Conferencias, Discursos y Estudios Monográficos. Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones pág. 14-17. Madrid 1975.

Se instauran las **cesiones suelo** edificable a favor del ayuntamiento, lo que supone un aumento de las cargas y obligaciones a los propietarios del suelo y la exigencia de su efectivo cumplimiento para el ejercicio del derecho a edificar, imponiendo no solo el coste de las obras urbanizadoras y la cesión gratuita de viales, sino también la cesión de parcelas urbanizadas que representen el 10% del aprovechamiento medio.

Además, en esta ley se abrió la puerta a la posibilidad de monetarización (en sustitución de la cesión *in natura*) de las parcelas urbanizadas en las que se concretaban estos aprovechamientos, pues el Artículo 125 de la ley establecía que la cesión del 10% que se refiere el número 3 del Artículo 84 en los casos de actuaciones urbanísticas de carácter sectorial o que por su naturaleza requieran una reducida extensión de terrenos o situarse en parajes aislados, podrá ser sustituida por una indemnización económica, determinada con arreglo al procedimiento establecido en el Artículo 105.

Esta monetarización junto con la posibilidad de enajenación de las parcelas resultantes de este aprovechamiento dará lugar, como luego veremos al hablar de los Patrimonios Municipales de Suelo, al incumplimiento de los objetivos y fines de este patrimonio debido fundamentalmente a la dificultad de control que desde el punto de vista contable tienen los gastos con financiación afectada.

Desde el punto de vista de la gestión, se admite la posibilidad de aplicación directa del Plan General en suelo urbano. Y como sistemas de actuación se contemplan los de cooperación, expropiación y compensación, y desaparece la cesión de viales, siendo sistemas preferentes de actuación el de compensación y cooperación (art 152 del Reglamento de Gestión).

El suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable. El urbanizable, a su vez, se divide en un urbanizable programado -cuya urbanización está prevista a corto plazo- y urbanizable no programado, integrado por el que pueda ser objeto de Urbanización mediante el Programa de Actuación Urbanística.

En este sentido, el Artículo 146 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 establece que las Entidades Locales, en su caso las urbanísticas especiales competentes, de oficio o a instancia de parte, podrán convocar concursos para la formulación y ejecución de Programas de Actuación Urbanística, de conformidad con las determinaciones y los criterios que, a este efecto, señale el Plan General.

La urbanización de los suelos urbanizables no programados se llevará a cabo, en consecuencia, solo cuando ofrezcan suficientes atractivos a los promotores particulares. Es decir, solo cuando un particular se comprometa a llevar a cabo en determinadas condiciones económicas y temporales su urbanización y edificación, y cuyo germen se encuentra en la Legislación sobre Urbanismo Concertado anteriormente analizado²¹⁸.

Con una u otra denominación, es un acto suscrito por la Administración y un promotor (normalmente como resultado de la adjudicación de un concurso público) el que establece una relación bilateral entre ambos y permite que una zona del suelo urbanizable no programado sea descongelada e integrada en el proceso urbanizador y el edificatorio²¹⁹.

²¹⁸. En este sentido el Artículo 145 de la Ley establece que las bases del concurso, se concretarán asimismo las demás obligaciones que deba asumir los adjudicatarios, que comprenda cuando menos las siguientes: cesión gratuita a la entidad local de los terrenos destinadas a viales parques y jardines públicos y demás servicios y dotaciones de interés general que en ningún caso podrán ser inferiores al establecidas en la presente ley, construcción de la red viaria completa de las zonas de actuación y de las redes de abastecimiento de agua y energía eléctrica, saneamiento, alumbrado público y demás servicios que, en su caso, se prevea, construcción de las necesarias conexiones, en el exterior de la zona de actuación, con las redes señaladas en el apartado anterior y previsión y ejecución del equipamiento adecuado de las dimensiones y finalidad de la actuación que, cuando se trate de uso residencial, constituirá como mínimo en la creación de espacios verdes públicos, en la construcción de centros docentes, sociales y comerciales, y por último la sesión del 10% del aprovechamiento medio podrá sustituirse por las mayores obligaciones que a tal efecto establezcan las bases.

²¹⁹ HUERGO LORA, A.: **Los Convenios Urbanísticos** Editorial Civitas, Madrid, 1998, p.49. La idea es que el desarrollo urbanístico no puede estar ligado exclusivamente y durante largo tiempo por las decisiones administrativas tomadas a aprobar el plan General (y sus sucesivos programas), sino que debe ser flexible a las iniciativas urbanizadoras Y edificatorias privadas. De acuerdo con esta idea, el plan General señala las zonas ya ocupadas por la urbanización (suelo urbano), las que deben ser preservadas de ella (suelo no urbanizable) y aquellas cuya urbanización está prevista a corto plazo (suelo urbanizable programado), y debe dejar al resto del territorio disponible para estas iniciativas privadas (suelo urbanizable no programado). La urbanización de zonas incluidas en esta clase de suelos se llevará a cabo sólo cuando ofrezcan suficientes atractivos expectativas de beneficio a los promotores particulares, es decir

Por lo que se refiere a las valoraciones, dotaciones y derecho de superficie, se establece el valor inicial y el urbanístico, desapareciendo el valor expectante y el comercial. Se establecen estándares mínimos para jardines y dotaciones, y se regula ampliamente el derecho de superficie como forma de asociación de la propiedad y el uso del suelo.

Esta ley es desarrollada a nivel reglamentario por tres reglamentos parciales: el correspondiente a Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2153/1978 de 23 de junio; el relativo a Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2178/1978 de 23 de julio; y el de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978 de 25 de agosto.

La Ley del Suelo de 1976, junto con los reglamentos anteriormente citados, constituye la normativa estatal supletoria de aplicación en Ceuta, Melilla y en todas las Comunidades Autónomas que no dispongan de normas reglamentarias de desarrollo de sus propias leyes urbanísticas.

6.- La fiscalidad municipal incentivadora en la legislación urbanística de 1956 y 1976.

Desde el punto de vista fiscal, las leyes del Suelo 1956 y 1976 incorporan una fiscalidad urbanística que se concreta en unos impuestos municipales cuya finalidad, más que recaudatoria es una fiscalidad penalizadora (así es el caso de del Arbitrio no Fiscal sobre Edificación Deficiente) e incentivadora de la culminación de la actividad urbanizadora y edificadora (en el caso del Arbitrio Municipal sobre Ordenación Urbanística), pues en este último caso el arbitrio es progresivo en función del tiempo que transcurriera desde la aprobación del plan, hasta terminar la urbanización o se comience la edificación.

El Arbitrio no Fiscal sobre Edificación Deficiente, tiene como objetivo fomentar la edificación con arreglo a los planes de ordenación. Dicho arbitrio

sólo cuando un particular se comprometa a llevar a cabo en determinadas condiciones económicas y temporales su urbanización y edificación

está regulado en el Artículo 162 de la Ley del Suelo de 1956, y establece que los ayuntamientos podrán imponer un arbitrio no fiscal sobre los solares situados en el casco de la población, las construcciones a que se refiere el Artículo 144 y los edificios de altura insuficiente respecto a la permitida y que sea normal en el sector.

Además, la Ley en su art. 184 establece con carácter general el Arbitrio Municipal sobre Ordenación Urbanística. Dicho arbitrio grava los terrenos sin edificar enclavados los polígonos afectados por el planeamiento y se graduaba en dos períodos: el comprendido desde la aprobación del plan parcial, hasta la completa terminación de las obras de urbanización que afecte a cada finca; y el segundo período es a partir de la terminación total de las obras de urbanización, hasta que se otorgue la licencia de edificación.

Estos arbitrios fueron recogidos posteriormente por el Texto Refundido de La Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobada por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, concretamente en el Artículo 175, que regula el Arbitrio no Fiscal sobre Edificación Deficiente, y en el Artículo 199, que regula el Arbitrio Municipal sobre Ordenación Urbanística.

Esta fiscalidad municipal, nacida en las primeras leyes del suelo, va a gravar determinadas situaciones de suelos y edificios, con el objetivo de incentivar la adaptación de los mismos a la normativa urbanística. Posteriormente, todos estos impuestos fueron refundidos en el Impuesto Municipal sobre Solares que a su vez fue incorporado al actual impuesto Sobre Bienes Inmuebles²²⁰.

²²⁰ Dicho impuesto junto con las Contribuciones Territorial Urbana y Rústica fueron agrupados en el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles que constituye el ingreso fiscal más importante de los Municipios

CAPÍTULO V

URBANISMO Y HACIENDA MUNICIPAL

LA EVOLUCION DESDE UNA HACIENDA MUNICIPAL PATRIMONIALISTA Y SUBVENCIONADA A UNA TRIBUTACION MUNICIPAL BASADA EN LA RIQUEZA URBANA

LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA HACIENDA MUNICIPAL

1.- Introducción

La Constitución Española de 27 de diciembre 1978 consagra en su Artículo 142 los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera de los municipios y supone el comienzo de una nueva época de la normativa sobre Régimen Local, encaminada a dar cumplimiento a los citados principios, primero con la regulación de las Bases de Régimen Local en la Ley de Bases de 1985, y posteriormente con la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

Para comprender cómo se ha llegado al sistema tributario municipal postconstitucional concretado hoy día en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 2004, es preciso analizar los antecedentes históricos que han ido forjando la Hacienda Municipal actual y que como veremos ha pasado de ser una Hacienda Municipal patrimonialista y subvencionada a una hacienda municipal cuyas principales fuentes de

ingresos proceden de una tributación propia basada en la ingresos procedentes de la actividad urbanística.

El análisis que vamos estudiar en este capítulo se refiere al periodo que va desde la Constitución de 1812, y la actual de 1978. Las dos Constituciones fueron muy muy relevantes, cada una en su época, para la configuración de la Hacienda Municipal. En este periodo la Hacienda Municipal pasa de ser una hacienda apoyada en la renta de su patrimonio, para después de la Desamortización Corporativa de Madoz, transformarse en una hacienda subvencionada que va a depender de los recargos de los tributos del Estado (fundamentalmente en los recargos o cesión de algún capítulo de productos gravados por el Impuesto Consumos) y, finalmente, en una Hacienda Municipal con tributación propia, apoyada fundamentalmente en la riqueza inmobiliaria.

Analizaremos, pues, la interrelación entre urbanismo y tributación municipal en el periodo comprendido entre la Constitución liberal de 1812, que supone el tránsito del Antiguo Régimen al Estado Constitucional hasta la Constitución democrática española de 1978, que supone el tránsito de la Dictadura del General Franco a un Estado Social y Democrático de Derecho, cuya soberanía reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado, y establece como forma política del Estado la Monarquía Parlamentaria²²¹.

La Constitución de 27 de diciembre de 1978 significa, como hemos dicho, el paso de un régimen dictatorial, donde el Municipio es un mero apéndice del poder central, a un régimen democrático, donde se da carta de naturaleza y se constitucionaliza los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal, proclamados en el Artículo 137 y 142 de la Constitución²²².

²²¹ Artículo 1 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978

²²² EL Artículo 5 de la Ley de Régimen Local Texto Articulado y Refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 tenía la siguiente redacción: Los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales son Corporaciones a las que corresponde el gobierno y administración de los intereses públicos peculiares de su territorio. Los fines que han de cumplir son de orden económico - administrativo, sin perjuicio de su carácter representativo de la integridad de la vida local y de las funciones cooperadoras en los servicios del Estado

En el antiguo régimen no se puede hablar de una hacienda y una tributación municipal uniforme, pues cada municipio tenía su propio sistema de ingresos, y en la mayoría de ellos, éstos procedían de las rentas que proporcionaban los bienes de propios. Cuando estas rentas no alcanzaban a cubrir los gastos municipales se acudía a los repartimientos y arbitrios autorizados²²³.

Habrá que llegar al reinado de Carlos III para que se apruebe una normativa general sobre ingresos y gastos municipales mediante la Instrucción de 30 de junio de 1760. En dicha Instrucción se crea la Contaduría General de Propios y Arbitrios para controlar desde el poder central las haciendas municipales y también para poner orden en los ingresos y gastos a través de las ordenanzas sobre ingresos y gastos que se obligaba a tener en todos los municipios y que debían ser aprobadas por dicha Contaduría General.

No obstante, para que se pueda hablar de una Hacienda Municipal propia hay que esperar al último cuarto del siglo XIX, cuando las leyes de Ayuntamientos de 20 de agosto de 1870 y 4 de octubre de 1877, amparadas en las Constituciones de 1869 y 1877 respectivamente, dediquen un Título especial a regular las Haciendas Municipales.

Desde el punto de vista de la tributación municipal propiamente dicha, el siglo XX comienza con la creación de diversos tributos municipales. En 1911, se crea el Arbitrio de Solares por Ley de 12 de junio de 1911, en sustitución de la exacción del impuesto de consumo, sal y alcoholes, en 1917 se crean las

²²³ ANGULO TEJA, M.C. La Hacienda Española en el Siglo XVIII..., óp. cit. p. 43. En este sentido es muy ilustrativa la nota a pie de página número 27 que realiza la autora en relación con la percepción de impuestos por parte de los municipios y que resume perfectamente la situación de la hacienda municipal en el antiguo régimen. La dicción literal en dicha nota, referida a la imposición municipal es la siguiente; Tributos establecidos por facultad concedida por el rey, recogida normalmente en su carta puebla y en las ordenanzas, como portazgos y pontazgos (derechos de paso). Estaba prohibida la imposición de nuevos derechos sin facultad regia, como, por ejemplo, queda recogido en la Ley 118 del Cuaderno de Alcabalas (*Novísima Recopilación*, libro VI, título XVII, Ley VII) (Concepción Camarero Bullón, "El debate", pp.35-37), los cuales también contaban con los propios o arbitrios, que eran fondos o rentas peculiares de los pueblos de España, que se sacan del arrendamiento de las dehesas propias, de la sisas de algunos géneros necesarios para la vida: de las utilidades de las posadas o mesones que pertenecen a los pueblos: o de los arrendamientos de algunas tiendas en donde se permite la venta exclusiva de vino, aceite y otros artículos (José Canga, *Diccionario de hacienda*, tomo II, P.396). Estos ingresos se aplicaban al pago de los gastos propios de los pueblos y también al de los impuestos que se debían a la hacienda real y estaban encabezados.

Contribuciones Especiales y en 1919 el Arbitrio sobre Incremento del Valor de los Terrenos.

Pero la verdadera configuración y regulación de una Hacienda Municipal vendrá con el Estatuto Municipal de 1924, donde toma carta de naturaleza la Hacienda Municipal al dedicar el Libro II del Estatuto a esta cuestión, recogiendo y confirmando como tributación municipal propia a los arbitrios de Solares y sobre el Incremento del Valor de LOS Terrenos, tomando además carta de naturaleza, las Contribuciones Especiales como forma de financiar las actuaciones urbanísticas que no sean de ensanche o reforma interior. Estas actuaciones siguen teniendo su propia financiación especial, derivada de las respectivas leyes de Ensanche y Saneamiento y cuya normativa es incorporada en su integridad en el Estatuto Municipal y a su Reglamento de Obras y Servicios Municipales.

Asimismo, el Estatuto Municipal ratifica los principios de Subsidiariedad de los tributos, del Beneficio y el de Tributación Jerarquizada que habían sido planteados ya en la legislación municipal decimonónica y que tendrán vigencia prácticamente hasta la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Veremos cómo a lo largo de todo el siglo XX, la actividad urbanística, o, mejor dicho, la riqueza que se genera con la actividad urbanística, se va a convertir en un soporte fundamental para las Haciendas Municipales, convirtiendo una hacienda municipal apoyada en los impuestos de consumo sobre artículos de comer, beber y arder en una tributación basada en la riqueza urbana.

Finalmente, esta evolución desembocará en la transformación en Imposición Municipal Propia de los dos impuestos territoriales fundamentales sobre la riqueza inmobiliaria. Es decir, la Contribución Territorial Urbana y la Contribución Territorial Rústica, pasan de ser tributos del Estado a impuestos municipales y que se convertirán en el Impuesto de Bienes Inmuebles en la Legislación de Haciendas Locales de 1988²²⁴.

²²⁴ Artículo 129 de la Ley de Municipal de 20 de agosto de 1870 y Artículo 136 de La Ley Orgánica Municipal y Provincial de 2 de octubre de 1877.

2.- La Hacienda Municipal en el Antiguo Régimen: La Contaduría General de Propios y Arbitrios.

En el antiguo régimen, antes de producirse la Desamortización Corporativa como consecuencia de la aprobación de la Ley Madoz de 1 de mayo de 1850, la principal fuente de ingresos municipales procedía esencialmente de sus bienes patrimoniales. El municipio conseguía financiar sus gastos con el producto de la explotación agraria o pecuaria, o mediante el alquiler de sus bienes propios, que obligatoriamente debían de ser sacados a subasta para su arrendamiento y aprovechamiento. Es lo que se ha denominado modelo de Hacienda Municipal Patrimonial y que perduró hasta mediados del siglo XIX. No obstante, en este modelo de hacienda patrimonialista, cuando no se podía alcanzar el importe suficiente para sufragar las cargas municipales se recurría, especialmente en las pequeñas poblaciones, a un repartimiento vecinal.

Un ejemplo de este sistema de ingresos municipales lo encontramos ya en año 1433, cuando el Rey Juan II establece la obligación de pedir autorización real cuando alguna ciudad, villa o lugar, para cubrir sus necesidades, quiera repartir más de *tres mil maravedís*.

Esta norma es un ejemplo del principio de subsidiariedad y prelación en la imposición municipal, pues la norma deja clara la prelación de los ingresos para cubrir los gastos municipales, teniendo que acreditar previamente, para pedir el reparto vecinal, que se gastaron adecuadamente las rentas de propios:

“Ordenamos y mandamos, que sin nuestra expresa licencia y mandado no se pueda repartir ni reparta por ninguna ciudad villa o lugar de nuestros Reinos para sus necesidades de más ni allende de tres mil maravedís; y los que lo contrario hicieren, pierdan todos sus bienes, y sean confiscados por nuestra Cámara; y los Justicias que lo consintieren pierdan sus oficios y Nos no entendemos dar licencia a los dichos pueblos para repartir entre si más de tres mil maravedís, salvo mostrando primeramente por cuenta como gastaron en cosas necesarias y provechosas a la tal ciudad, villa o lugar lo que rentaron los propios y los dichos tres mil maravedís, porque no haya causa de repartir más de lo necesario y nuestros subidos no sean agraciados y despechados” ²²⁵.

²²⁵ Título XXII de la Novísima Recopilación dedicada a Los Repartimientos y Contribuciones entre los vecinos de los pueblos. Ley IX del Rey Juan II dada en Madrid en 1433 sobre

En los núcleos urbanos más importantes, donde el repartimiento vecinal podía resultar más complejo, se recurrió a la imposición de arbitrios, que recaían generalmente sobre el consumo de determinados productos. Cada municipio tenía su propio sistema de arbitrios que dependía de las circunstancias en las que se fundó el concejo, de los bienes de propios asignados o los donativos o prerrogativas reales otorgadas. Es decir, cada municipio contaba con un sistema de ingresos diferente.

El Ayuntamiento debía proponer la creación de los arbitrios menos gravosos para el vecindario que podrían imponerse sobre toda clase de géneros y comestibles; por lo común sobre la carne, el vino, el aceite, el vinagre y el jabón. También fue frecuente durante mucho tiempo el privilegio municipal de explotación de posadas, hornos y molinos, cuyas rentas se ingresaban en el concepto de *propios*. Dichas actividades desaparecieron al hacerse efectiva la liberación del comercio e industria²²⁶.

Para la profesora Carmen García García, es difícil establecer unas directrices generales que permitan determinar qué fuentes de ingresos son las más importantes en cada una de las regiones de la península, y más todavía si tenemos en cuenta que los estudios sobre haciendas municipales son hoy por hoy prácticamente inexistentes. Aun, en el caso de que contásemos con un buen número de ellos, pensamos que, debido a la infinita variedad, no solo regional sino también local, sería prácticamente imposible llegar a fijar unas normas generales.

No obstante, por los casos examinados en el Catastro de Ensenada y teniendo en cuenta la evolución histórica de la península, lo que parece evidente es que los pueblos más ricos en bienes rústicos son los comprendidos en la mitad meridional, mientras que, en la franja norte, que abarcaría Galicia, Asturias, las provincias Vascongadas y las zonas castellanas limítrofes con ellas, parecen apenas disponer de fincas rústicas. Es muy común en estas

Prohibición de repartir los pueblos para sus necesidades más de tres mil maravedís sin Real Licencia.

²²⁶ NIETO GARCIA, A. Los primeros pasos..., óp. cit. pp. 344-345 citando a los libros de Ortiz de Zúñiga escritos durante la vigencia de la Instrucción de 1823.

regiones, al menos en los núcleos rurales, recurrir a los **repartimientos** con el fin de obtener ingresos.

En una situación intermedia se encuentra la zona comprendida entre esta franja y el Tajo, pues lo más frecuente en ella es que las arcas concejiles se nutran con ingresos de tipo mixto, ya procedan de la explotación de algunas tierras o monopolios o bien de los impuestos indirectos²²⁷.

No es extraño que un historiador de la materia como el profesor de la Universidad de Sevilla, Antonio Collantes de Terán, haya afirmado: “En primer lugar que, en la fiscalidad concejil hay que dejar sentado que los grandes concejos acabaron gozando de autonomía de gestión, pero carecieron totalmente de autonomía fiscal, en el sentido de capacidad para crear mecanismo de ingresos. Es decir, los recursos de los que dispusieron los concejos procedían de una concesión previa de la monarquía o de los señores en su caso.

Los Propios lo son en virtud de una donación o concesión de los reyes a los concejos, y cuando estos necesitan recursos extraordinarios tendrán que solicitar la autorización regia”

En segundo lugar que todos los que se acercan a la fiscalidad concejil emplean calificativos como variopinta, abigarrada, compleja poniendo de

²²⁷GARCÍA GARCÍA, C. “Haciendas Municipales y Bienes de Propios: Las reformas de Carlos III”. *Anales de estudios Económicos y Empresariales*. Volumen I 1986, PP. 89-115. Para esta autora la definición de los términos propios y arbitrios no es tarea fácil pues cada uno de ellos sirve para designar fuentes de ingresos muy distintas y aun lo que en un municipio se considera como propio en otro puede ser un arbitrio y viceversa. Así, la documentación de la época se desprende que la diferencia entre propios y arbitrios se basa en el hecho de si los concejos necesitan o no la licencia real para poder utilizar estas fuentes de ingresos. De esta forma, los propios son los bienes o derechos que los municipios poseen en propiedad y poder explotar sin el permiso de las instituciones centrales de la monarquía, mientras que, para el uso de los arbitrios, los pueblos han de recurrir, al menos teóricamente, a estos organismos con el fin de obtener la correspondiente facultad. Por lo que se refiere a los arbitrios pueden ser tanto impuestos indirectos sobre el consumo, como el uso por parte de los concejos, con el fin de obtener rentas, de determinados derechos, o tierras pertenecientes a la Corona, los baldíos, o de las mismas tierras comunales que hasta ese momento habían sido utilizadas libremente por los vecinos sin ningún gravamen. Estos últimos árbitros son los que se conocen según la terminología del momento con el nombre de Tierras Arbitradas o propios apropiados y aunque en un principio la Corona permite su utilización para un fin determinado y un plazo limitado de tiempo, al igual que ocurre con los gravámenes sobre el consumo, es bastante frecuente que acabe convirtiéndose en perpetuos y que terminen, en muchos casos por asimilarse a los bienes de Propios

relieve la diversidad de conceptos de ingresos que la caracteriza, aunque a veces no se nos aparezca, al encontrarse dicha diversidad enmascarada por denominaciones genéricas, como bienes de propios o comunes²²⁸.

Será durante el reinado de Carlos III cuando se comience a organizar y regular de una forma generalizada los ingresos y gastos municipales, creando organismos específicos para el desarrollo de esta función. En concreto, mediante la promulgación por el citado monarca, el día 30 de junio de 1760, el Real Decreto por el que se aprueba la “Instrucción que manda S.M observar para la administración, cuenta, y razón de los propios y arbitrios del reino”²²⁹.

Esta norma suponía la creación de un órgano dependiente del Consejo de Castilla: la Contaduría General de Propios y Arbitrio que monopolizaría a nivel central los asuntos de propios y arbitrios municipales, controlando y dirigiendo la marcha de cada una de las Haciendas Locales, a las que dotaría de su correspondiente reglamento²³⁰.

A nivel municipal se establecieron unas juntas para el Gobierno y administración de estos ramos: las denominadas Juntas de Propios y Arbitrios. Los reglamentos de cada municipio fueron aprobándose en los años siguientes. En 1765 ya se habían aprobado en 5659 municipios, en 1769 había 10.528

²²⁸ CALLANTES DE TERÁN, A y DENIS MENJOT., “Hacienda y Fiscalidad Concejiles en la Corona de Castilla en la Edad Media”. *Revista Historia. Instituciones. Documentos*. Universidad de Sevilla: Departamento de Historia Medieval y Ciencias y Técnicas Historiográficas, nº 23, 1966, p. 229.

²²⁹ La Ley XIII De la Novísima Recopilación relativa a Gobierno ,Administración , Cuenta y Razón de los Propios y Arbitrios dispone lo siguiente :1) El consejo de Catilla , a quien confío el gobierno y dirección de los Propios y Arbitrios del Reino , tomará todas las providencias que estime conveniente para que se administren con la pureza que corresponde , y que sus productos tengan la inversión que es debida 2) A este fin pedirá noticias individuales de los *propios que cada pueblo tiene , y de los arbitrios de que usa*, con expresión de si son temporales o perpetuos y se disfrutan por facultades Reales ,o por consentimiento de los Ayuntamientos o Concejos ;que valores, cargas y obligaciones tienen; todo con entera distinción de unos y otros y 3) Con conocimiento del verdadero valor de los Propios , y de las obligaciones y cargas a que están afectos ,reglara y dotara las que ha de cumplir cada pueblo ;esto es , señalando la cantidad a que debe ceñirse , tanto en gastos de la administración de justicia como en las fiestas votivas , salarios de Medico ,Cirujano ,Maestro de Primeras letras ,y demás obligaciones que sobre si tenga ;*procurando , que la asignación sea con respecto a los bienes de propios* , y que siempre quede algún sobrante que sirva a redimir censos , si los tuviere : y si no para descargar los arbitrios

²³⁰ El Artículo 19 de la norma Carolina de 30 de junio de 1760 establece “*Para que el Consejo de Castilla tenga toda noticia que necesita de los Propios y Arbitrios del Reino, he venido en que se establezca en esta Corte una Contaduría General de Propios y Arbitrios del Reino*”

reglamentos aprobados, y en el año 1773 se alcanzó la cifra de 12.500. En 1778 había 1084 nuevos reglamentos. Esto suponía que casi la totalidad de los municipios tenían su propio reglamento donde se reflejaban hasta los detalles más mínimos de sus haciendas. Una excepción era la de los pueblos, que apenas conseguían propios o arbitrios, que funcionaban realizando derramas para sus necesidades, por lo que se renunció a dotarlos de reglamento.

El Consejo de Castilla pedía a cada pueblo noticias de los propios que poseía y de los arbitrios que usaba, y se señalaban las cantidades a que debían ceñirse tanto en los gastos de administración de justicia, como en las fiestas votivas, salario de médico, cirujano, maestro de primeras letras y demás obligaciones que sobre sí tenían los municipios ²³¹.

La Constitución de 1812 abrirá el camino a la legislación de Régimen Local, que irá evolucionando y cambiando a lo largo del siglo XIX hasta llegar a la Ley de Ayuntamientos de 1877, que cerrará el siglo y permanecerá vigente hasta el Estatuto Municipal de 1924.

A mediados de siglo XIX, mediante la Ley Madoz de 2 de junio de 1850, se produce la desamortización de bienes corporativos, que despoja a los ayuntamientos de sus bienes patrimoniales. A partir de entonces la Hacienda Municipal pierde definitivamente su carácter patrimonialista para convertirse en una hacienda eminentemente fiscal y dependiente de los **recargos** que se puedan imponer a favor del ayuntamiento sobre los tributos del Estado.

La Constitución de 1812 abrirá el camino a la legislación de Régimen Local, que irá evolucionando y cambiando a lo largo del siglo XIX hasta llegar a la Ley de Ayuntamientos de 1877, que cerrará el siglo y permanecerá vigente hasta el Estatuto Municipal de 1924.

²³¹ MARTÍNEZ NEIRA, M., "El municipio controlado. Los Reglamentos de Propios y Arbitrios en las Reformas Carolinas". *Revista América Latina en la Historia Económica* Vol.4, nº.7 (enero – junio), 1997, pp. 9-17.

3.- Los Preceptos Constitucionales y Principios Generales de la tributación municipal desde la Constitución de 1812 hasta la transición democrática (ley de bases de 1975).

3.1 los Preceptos Constitucionales.

En la Constitución de 19 de marzo de 1812 se producirá la unidad tributaria en todo el Estado y se constitucionalizarán los principios de igualdad de todas las personas ante la ley y de universalidad y proporcionalidad en los gravámenes públicos de las rentas individuales. Esta igualdad fiscal no deja de ser una parte más del principio de la igualdad jurídica ante la ley, principio fundamental de la Constitución liberal al establecer en su Artículo 248 la existencia de un único fuero para toda clase de personas²³².

En el aspecto fiscal, estos principios se materializan en los arts. 8, y 339 del Texto Constitucional al disponer que las contribuciones se repartirán entre todos los españoles en proporción a sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno.

Estos artículos vienen complementados en el texto constitucional de 1812 con las prohibiciones del Rey, reguladas en el Artículo 172, al disponer como restricciones a la autoridad del Rey, entre otras, la recogida en el apartado 8º de dicho artículo, sobre la prohibición de imponer por sí, directa o indirectamente, contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquier nombre o para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes. Dicha prohibición se complementa con la del apartado 9, (poder conceder privilegio exclusivo a persona o corporación alguna).

Con respecto a la fiscalidad municipal, la Constitución continúa la tendencia interventora del Estado en las finanzas municipales, cuyo exponente más reciente en el antiguo régimen, como hemos visto, lo encontramos en el Real Decreto de Carlos III de 30 de junio de 1760.

²³² En los negocios comunes, civiles y mercantiles no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas.

Esta tendencia interventora continúa en la Constitución de 1812. la encontramos en el Título VI, respecto al Gobierno Interior de las Provincias y los Pueblos al disponerle arts. 321 como obligación de los ayuntamientos: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran y hacer el repartimiento y recaudación de contribuciones y remitirla a la tesorería respectiva.

Es decir, desde el punto de vista tributario, a los ayuntamientos se les encomienda una doble función. Por un lado, administrar sus caudales de propios y arbitrios, y por otro, continuar la colaboración con la Administración Central, gestionando el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitiéndolas a la tesorería respectiva.

Respecto a los arbitrios municipales, en el Artículo 322 se sigue la norma de las Reformas Carolinas, decir, necesitan la aprobación del Estado, pero ahora serán las Cortes y no la Contaduría General de Propios y Arbitrios las que aprobarán los arbitrios de cada municipio a través de la Diputación Provincial, al establecer el art, 322:

Si se ofreciesen obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios, fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos sino obteniendo por medio de la Diputación Provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los Ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma Diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en el todo como los caudales de propios.

Es decir, sigue prevaleciendo, como en el antiguo régimen, los ingresos provenientes de los bienes de propios para sufragar los gastos municipales. Y si es necesaria la imposición de arbitrios para complementar los ingresos municipales se debe obtener la aprobación de las Cortes.

La Constitución de 6 de junio de 1869, promulgada bajo la Regencia del General Serrano, siendo Presidente del Consejo de Ministros el General Prim, y la Constitución de la Restauración, promulgada por el Rey Alfonso XII el día 30 de junio de 1876, dedican un título a regular el régimen de las Diputaciones

y Ayuntamientos, y establecen en sus Artículos 99 y 84, respectivamente, los siguientes principios referentes al Régimen y Organización de las Corporaciones Locales:

Las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas **leyes** y éstas se ajustarán a los principios siguientes:

- 1º Publicación de sus presupuestos, cuentas y acuerdos importantes de las mismas.
- 2º Intervención del rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que los Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se extralimiten en el ejercicio de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales.
- 3º Determinación de sus facultades en materia de impuestos a fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Es decir, se apuntan principios que serán determinantes de la imposición municipal, uno de ellos se refiere a la reserva de ley en materia de imposición local, al establecer que las Leyes sobre municipios y diputaciones determinarán sus facultades en materia de impuestos.

3.2 los Principios inspiradores de la hacienda municipal del siglo XIX y primera mitad del XX.

Desde que se comienza a estructurar en la legislación de Régimen Local una verdadera hacienda Municipal, esta se ha regido, prácticamente hasta la Constitución Española de 1978 por los principios de subsidiaridad, beneficio y tributación jerarquizada.

El Principio de Subsidiaridad, como primer principio de la Hacienda Municipal, supone que no se pueden establecer tributos si los ingresos patrimoniales, las subvenciones y otros ingresos obtenidos a título gratuito, son suficientes para cubrir las obligaciones del ente municipal correspondiente.

El fundamento de este principio es de naturaleza esencialmente económica y no es otro que mantener en lo posible el carácter patrimonial de los ingresos municipales. Esta consideración unida a la ausencia de una auténtica vocación tributaria en el ámbito local explica que este principio se mantuviera vigente desde la Ley de 1877 hasta la constitución de 27 de

diciembre de 1978 es decir se mantuvo vigente prácticamente desde 1870 hasta 1976.

El siguiente principio se refiere al Principio del Beneficio. Este principio está presente a lo largo de la ya dilatada historia de nuestras Haciendas Locales y supone la correspondencia *quid pro quo* (algo por algo) entre tributación y utilidad derivada del gasto público y sigue siendo el sustento donde ha descansado la decisión del legislador a la hora de la elección de los hechos imponible en que configuran los distintos tributos locales y se manifiesta no sólo en las tasas y contribuciones especiales que - implican en sí mismas, como señala el profesor Ferreiro, la idea de contraprestación - sino también en el marcado carácter patrimonial de los tributos locales ya que el legislador a través de estos impuestos trata de revertir a las arcas locales buena parte de los beneficios que los sujetos pasivos obtienen de la propia actividad del sector público²³³.

Por último el principio de tributación jerarquizada tiene una doble vertiente que se refleja, en primer lugar y dentro del ámbito tributario municipal, en la prioridad de implantar derechos y tasas por aprovechamientos especiales y contribuciones especiales antes de llegar a la aplicación de la imposición municipal propiamente dicha; y, en segundo lugar en el establecimiento, a su vez, en la propia imposición municipal de una jerarquía en la aplicación de los impuestos, de forma que no se pueden establecer determinados impuestos sin antes haber agotado otros que se consideran prioritarios(seguramente por gravar rentas más altas).

El primer aspecto de la Tributación Jerarquizada está también en conexión con el principio del Beneficio y fue de mayor aplicación a partir del Estatuto y especialmente en el Texto Refundido de Régimen Local de 1955.

²³³ GENOVA GALVAN, A., La **Hacienda Local Española. Introducción a su Análisis Jurídico**, Ed Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, p. 20.

3.3 El desarrollo legislativo de la Hacienda Municipal en el siglo XIX: Creación de nuevos impuestos municipales y la aplicación de los principios de subsidiaridad, beneficio y jerarquía tributaria.

Las Normas de la Constitución de 1812 son desarrolladas por en el Artículo XI de la Instrucción de la Regencia del Reino de 23 de junio de 1813, dictada para el gobierno económico-político de las provincias.

En el Capítulo I, dedicado a las obligaciones de los ayuntamientos dice:

Estará a cargo de cada ayuntamiento la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, conforme a las leyes y reglamentos existentes, o que en adelante existieren, nombrando un depositario en la forma que establece la Constitución. Si el ayuntamiento necesitara para gastos públicos o de objetos de utilidad común, de alguna cantidad más de las que estuvieran asignadas en esos fondos, acudirá al jefe político, haciendo presente la utilidad o necesidad del gasto, todo lo que este comunicara a la Diputación Provincial.

En la Ley de 3 de febrero de 1923, con el mismo título, suspendida por Fernando VII por Decreto de 12 de octubre de 1923 y repuesta a la muerte del Rey, por la Reina Gobernadora el 15 de octubre de 1936, en consonancia con la legislación Carolina dedica los Artículos 27 a 46 a regular las cuestiones relativas a la administración e inversión de los caudales de Propios.

Los Ayuntamientos debían formular en el mes de octubre el presupuesto de los gastos públicos ordinarios que deban hacerse en todo el año siguiente a costa de los fondos de propios y arbitrios. Y formarán otro presupuesto de gastos proponiendo a la Diputación los nuevos arbitrios que estimen convenientes para cubrirlos manifestando el cálculo prudencial de sus productos²³⁴.

Sin embargo, en la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, enmarcada en la reforma tributaria de Mon y Santillán, aprobada unos meses antes de la Constitución, la novedad más importante es la dedicación de un capítulo al “Presupuesto Municipal” y ya se habla por primera vez en el Artículo 96. 4º de **impuestos** dentro del capítulo de ingresos ordinarios.

²³⁴ Artículo 30 de la Ley de 3 de febrero de 1923. Respecto a los Arbitrios ordinarios y los nuevos que se concedan el Artículo 39 establece que se administraran como los caudales de propios, y así de unos como de otros publicaran los Ayuntamientos mensualmente estados de entrada, salida y existencia a

En las Leyes Municipales de 20 de agosto de 1870 y 2 de octubre de 1877 aparece también por primera vez un Título dedicado exclusivamente a la Hacienda Municipal y se recogen asimismo determinadas principios tributarios que irán conformando la posterior fiscalidad municipal hasta prácticamente la Constitución de 1978²³⁵.

Por una parte, en la Ley de 20 de agosto de 1970, en el Artículo 128, indica que los gastos comprendidos en los presupuestos municipales serán cubiertos con ingresos independientes de los Generales del Estado, cuyo repartimiento y recaudación se verificarán con arreglo a lo dispuesto en la presente ley. También en estas dos leyes se recoge el principio tributario del beneficio a la hora de imponer nuevos arbitrios. Es decir, paga aquel que recibe un beneficio de la acción municipal, principio recogido en los Artículos 130 de la Ley de 1870 y 137 de la Ley de 1877, y que se consagrarían más tarde, a comienzos del siglo XX, en el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo de 24 de marzo de 1924.

El principio del beneficio queda establecido en las citadas leyes, al disponer que solo se autorizará el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras o servicios costeados por los fondos municipales, y cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de los vecinos, sino por personas o clases determinadas, lo que sin duda no deja de ser un anticipo de las Contribuciones Especiales creadas a comienzos del siglo XX²³⁶.

En cambio, el principio de prelación de determinados ingresos del presupuesto municipal para efectuar los pagos de dicho presupuesto,

²³⁵ En efecto, en las dos leyes, se regula la Hacienda Municipal en el Título IV, que se compone a su vez de dos Capítulos, en el Capítulo I se regulan los Presupuestos Municipales y el Capítulo II se regula la Recaudación, Distribución y Cuenta de los fondos municipales.

²³⁶ El Principio del beneficio está recogido en el Artículo 130 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 al establecer que sólo será autorizado el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras o servicios costeados con los fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de vecinos, sino por personas o clases determinadas. Lo mismo dice el Artículo 137 de la Ley Orgánica Municipal y Provincial de 4 de octubre de 1877 que recoge prácticamente el mismo texto al indicar en el apartado 1º que sólo será autorizado el establecimiento de arbitrios sobre aquellas obras o servicios costeados con los fondos municipales cuyo aprovechamiento no se efectúe por el común de vecinos sino por personas o clases determinadas.

solamente está recogido en el Artículo 129 de la Ley de 20 de agosto 1970, que establece el siguiente orden:

- 1º Rentas o productos procedentes de bienes, derechos o capitales que por cualquier causa pertenezcan al municipio a o a los establecimientos de beneficencia, Instrucción y otros análogos que de él dependan.
- 2º Arbitrios o impuestos municipales sobre determinados servicios, obras o industrias, así como los aprovechamientos de policía urbana o rural y multas o indemnizaciones por infracción de las Ordenanzas municipales y bandos de policía.
- 3º Un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción a los medios o facultades de cada uno para cubrir los servicios municipales en la totalidad o en parte a que no alcancen los anteriores recursos.
- 4º Impuestos sobre artículos de **comer beber y arder** cuando, por circunstancias especiales de la localidad, la recaudación o distribución del repartimiento ofreciere dificultades graves o no pudiese cubrir la totalidad de los gastos presupuestados.

En cambio, dicha prelación no está recogida en la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 al indicar en su Artículo 135:

Los gastos comprendidos en los presupuestos municipales serán cubiertos con los ingresos, recargos y arbitrios que autoriza esta ley, la general de presupuestos del Estado y demás disposiciones vigentes, sin continuar los Ayuntamientos en la obligación de subordinarse estrictamente al orden establecido en el Artículo 136.

Dicho Artículo sigue estableciendo como ingresos municipales los mismos que establecía el Artículo 129 de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870. Es decir: Rentas y productos procedentes de bienes municipales, arbitrios o impuestos sobre determinados servicios, repartimientos generales e impuestos sobre artículos de comer beber y arder.

3.4.- El mantenimiento de los principios de Subsidiariedad, Beneficio y Tributación Jerarquizada en la legislación de Haciendas Locales del siglo XX hasta la ley 41/1975, de 19 de noviembre de Bases del Estatuto de Régimen Local.

3.4.1 El mantenimiento de los principios en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.

Durante la vigencia de la Ley Orgánica Municipal y Provincial de 1977, y hasta la aprobación del Estatuto Municipal de 1924, se aprobaron tres normas que tienen íntima relación con la fiscalidad urbanística.

La primera es la Ley de 12 de junio de 1911, que dicta disposiciones encaminadas a la supresión gradual del impuesto de consumo y creación simultánea de los siguientes impuestos:

- *El arbitrio de solares*
- *El arbitrio sobre inquilinatos*
- *Aportación del Estado a los municipios del 20% de sus ingresos `por cuotas sobre del tesoro de la Contribución Territorial sobre la Riqueza Urbana y de la industrial y del comercio, sin perjuicio de los recargos municipales ordinarios.*

El reglamento para la ejecución de la Ley de 12 de junio de 1911 que suprime el Impuesto de Consumos, Sal y Alcoholes es aprobado el 29 de junio de 1911. En él se desarrolla de una forma extensa el arbitrio sobre solares, dedicando los Artículos 22 al 81a su regulación, y creando el Registro Municipal de Solares a efectos de su correcta exacción.

El hecho imponible de este arbitrio está definido en el Artículo 23 del reglamento, entendiéndose por solares a estos efectos:

Los terrenos que tengan este carácter con arreglo a las disposiciones que regulan la contribución territorial, riqueza urbana. En consecuencia, hasta ulterior disposición se comprenderán como tales los terrenos edificables enclavados en el término municipal que tengan uno más de sus lados formando línea de fachada a una o varias vías públicas urbanizadas en todo o en parte, o sea aquéllas en que estén instalados o se presten todos los servicios municipales o, cuando menos los de alumbrado, afirmado del pavimento y encintado de aceras.

También estaban comprendidos en el concepto de solar las grandes extensiones de terreno que por su situación y condiciones quedaban comprendidas en la definición de solar, pero no se consideraban como tal a efectos contributivos, más que la faja de terreno lindante con la vía pública, en un ancho que no podía exceder de la longitud de la línea de fachada.

La segunda norma fue el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917, por el que se crean con tributo municipal las Contribuciones Especiales destinadas a gravar determinadas obras y servicios municipales solamente a los contribuyentes que, como consecuencia de la realización de obras o el establecimiento de servicios nupciales, se produce un aumento de valor de los bienes del sujeto pasivo.

La tercera norma se refiere al Real Decreto de 13 de marzo de 1919, que crea el Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos como recurso municipal ordinario, establecido para revertir a los municipios parte del valor de los terrenos, generados por la actuación municipal y por el propio crecimiento de pueblos y ciudades y puesto de manifiesto con ocasión de las transmisiones de terrenos. La base imponible del impuesto estaba constituida por el incremento, que en el periodo de tiempo transcurrido entre la fecha de adquisición y la fecha de transmisión, experimente el valor de los terrenos sitos en el término municipal²³⁷.

Naturalmente, este incremento se hacía mucho mayor en las zonas objeto de urbanización. Este impuesto tenía dos variantes: el de las transmisiones propiamente dichas y la denominada Tasa de Equivalencia, que grababa el incremento de valor de las fincas, propiedad de Sociedades por el mero transcurso del tiempo, generalmente diez años, y sin que se hubiera efectuado transmisión de propiedad. La denominada Tasa de Equivalencia fue derogada por la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

²³⁷ El apartado del Artículo único del decreto de 13 de marzo de 1919 establece que, a los efectos reglamentarios, el arbitrio cuya exacción autoriza el presente Real Decreto se entenderá comprendido en el Artículo 6º de la Ley de 12 de junio de 1911; pero no estará sujeto al orden de prelación alguna.

Estos tres impuestos municipales permanecerán vigentes durante todo el siglo XX, independientemente de los regímenes políticos que se sucedieren en este periodo en el Gobierno de la Nación, y han sido recogidos en la Ley de Hacienda Local de la Democracia, a excepción del impuesto de solares, que ha sido suprimido al crearse el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En el estatuto municipal los principios rectores de la Hacienda Municipal están recogidos:

El de subsidiaridad este principio está recogido Artículo 531, al disponer que:

Los ingresos por exacciones municipales tienen carácter subsidiario de los demás recursos normales del presupuesto municipal. En consecuencia, sólo procederá y será obligatoria la imposición de exacciones en cuanto los reintegros, rentas, subvenciones, dotaciones, herencias, legados, donativos y producto de la venta de los aprovechamientos secundarios y de los sobrantes de los diversos ramos de la Administración municipal no alcancen a cubrir las obligaciones del presupuesto.

Beneficio art 534

La imposición municipal tiene carácter subsidiario de las demás exacciones y en consecuencia no podrá establecerse ninguno de los gravámenes establecidos en los diferentes apartados del Artículo 380, sin que proceda la exacción de las contribuciones especiales y autorizadas por el nº 2 del Artículo 316 y de los derechos y tasas autorizados en el nº 3 del mismo Artículo con los límites que en cada municipio determinen los preceptos de esta ley y las circunstancias de hecho.

Es decir, se establece una prioridad tributaria conectada con el principio del Beneficio, en el sentido de que son prioritarias las exacciones que benefician directamente a la persona que solicita la tasa o a quien se beneficia de las obras o servicios que dan lugar al establecimiento de las Contribuciones Especiales.

Por lo que se refiere a la Tributación Jerarquizada ésta viene recogida en el art 535 del Estatuto al establecer un orden de prelación de determinados tributos, lo que significa que no se pueden imponer determinados gravámenes sin haber agotados otros tributos que se consideran de preferente imposición.

3.4.2 En el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955: la consolidación de la riqueza urbana en tributación municipal.

Como antecedente del Texto Refundido hay que remontarse a la Ley de Bases de 1945, que incide en una Imposición Local basada en la actividad urbanística, mantiene el carácter de imposición municipal el Arbitrio sobre Solares sin Edificar y el Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos y se establece por primera vez a favor de los Ayuntamientos un recargo ordinario sobre impuestos del Estado que gravan la propiedad inmueble, cuantificado en un 50 por 100 en cuota del tesoro de la Contribución Territorial Urbana y del 40 por 100 en cuota del tesoro la Contribución Rústica y Pecuaria, recargo que se establece en compensación por la supresión del Repartimiento General de Utilidades creado en el Estatuto de Calvo Sotelo, y que desaparece en esta Ley de Bases.

En la legislación local de la posguerra el principio de Subsidiariedad se mantuvo en la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, compaginándolo con los principios de beneficio y jerarquía normativa en la imposición.

En efecto, la Base XXXII con el título “Orden de Imposición de Exacciones” se regulaba estos principios

Los ayuntamientos no deberán utilizar los ingresos procedentes de la imposición municipal sin agotar antes los de la gestión económica de los bienes patrimoniales, los derechos y tasas y los de arbitros con fines no fiscales.

Será siempre obligatorio el establecimiento de contribuciones especiales por obras, instalaciones y servicios que produjeran aumento determinado del valor de ciertas fincas, así como las de beneficios o clases o personas determinadas cuando procediese la aplicación simultánea de ambas contribuciones, y el de arbitrios sobre traviesas en espectáculos públicos.

Es decir, en esta Base se recogen los tres principios: el de *Subsidiariedad* de las exacciones respecto a los ingresos patrimoniales; el del *Beneficio*, pues será siempre obligatorio el establecimiento de Contribuciones Especiales; y el de *Tributación Jerarquizada*, en el sentido de que no se puede establecer la imposición municipal sin agotar antes los ingresos patrimoniales, los derechos y tasas, y los arbitrios con fines no fiscales.

La Ley de Bases de 1945 fue modificada por la Ley de 3 de diciembre de 1953 y en su exposición de motivos se apuntan criterios de modificación de las Haciendas Locales que podrían ser de plena aplicación en la actualidad, precisamente ahora que se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local²³⁸

El Texto Refundido de Régimen Local de 1955, desde el punto de vista de la Tributación Municipal, procede a recopilar todos los arbitrios anteriores que tienen relación con el urbanismo: Arbitrio de Solares, Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, Arbitrio sobre la Riqueza Urbana y Contribuciones Especiales. Se puede decir que en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 la Hacienda Municipal comienza a tomar en consideración las **consecuencias económicas del urbanismo** como medio para nutrir las arcas municipales.

En concreto en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 estos principios vienen recogidos en los siguientes artículos:

El principio de subsidiaridad viene establecido con carácter general en el artículo 578 al establecer:

Los ingresos por exacciones municipales tendrán **carácter subsidiario** de los demás recursos normales del presupuesto. En consecuencia, sólo procederá y será obligatoria la imposición de exacciones en cuanto los productos del Patrimonio municipal, el rendimiento de sus servicios y explotaciones y las subvenciones, auxilios y donativos no alcancen a cubrir el importe total de las obligaciones del Presupuesto.

El principio del Beneficio se sigue manteniendo respecto a la tributación local. Así, dispone en su Artículo 582:

²³⁸ Dice la Exposición De Motivos de la reforma de 1953. Manteniendo el necesario contacto con el Ministerio De Hacienda, se deduce la necesidad de la reforma, que está motivada, entre otras, por las siguientes causas: Primera. Inexistencia de soberanía fiscal en las entidades locales y carencia de recursos flexibles que permita adecuarlos en cada momento la coyuntura económica. Segunda. Aumento de las exigencias de los administrados, paralelo a una extensión de la competencia local, y al nacimiento de necesidades antes desconocidas u olvidadas, y Tercera. Inestabilidad económica, derivada del fenómeno mundial de la elevación de los índices de costo de la vida, que tiene en las entidades locales-consumidoras y no productoras-una repercusión de más gravedad que las economías privadas

- 1º Salvo las excepciones contenidas en los artículos anteriores, la imposición tiene carácter subsidiario de las demás exacciones y continúa indicando en el apartado 2º que no se podrá establecer ninguno de los gravámenes de los apartados a), b), e), f), i), l) y m) del Artículo 477 sin agotar antes las Contribuciones Especiales, los Derechos y Tasas y los Arbitrios con fines no fiscales.

Por otra parte, el Artículo 579 del Texto Refundido ratifica la aplicación del principio del Beneficio al establecer la obligatoriedad del establecimiento de Contribuciones Especiales cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios se produjese un aumento determinado del valor de ciertas fincas o cuando beneficiaran a personas determinadas²³⁹.

Por último el principio de tributación jerarquizada tiene una doble vertiente que se refleja, en primer lugar y dentro del ámbito tributario municipal, en la prioridad de implantar derechos y tasas por aprovechamientos especiales y contribuciones especiales antes de llegar a la aplicación de la imposición municipal propiamente dicha (este primer aspecto de la Tributación Jerarquizada está en conexión con el principio del Beneficio) (art 582); en segundo lugar en el establecimiento, a su vez, en la propia imposición municipal de una jerarquía en la aplicación de los impuestos, de forma que no se pueden establecer determinados impuestos sin antes haber agotado otros que se consideran prioritarios(seguramente por gravar rentas más altas).

Por lo que se refiere a la jerarquización de los propios impuestos municipales, el art 583 establece que el orden de imposición municipal será la siguiente: Contribuciones e impuestos cedidos por el Estado; arbitrio sobre carruajes y caballerías de lujo; velocípedos; arbitrios sobre casinos y círculos de recreo; arbitrios sobre el consumo de bebidas espirituosas, alcoholes, carnes, volatería, caza menor, pescados y mariscos finos; arbitrio sobre riqueza urbana; arbitrio sobre la riqueza rústica y pecuaria; imposiciones especiales

²³⁹ Esta es la redacción del Artículo 451 del Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 al que remite el Artículo 579 del mismo cuerpo legal : Procederá la imposición de contribuciones especiales cuando a) Cuando por efecto de las obras, instalaciones o servicios se produjese un aumento determinado del valor de ciertas fincas, y b) Cuando las obras, instalaciones o servicios ejecutados por el Ayuntamiento beneficiasen especialmente a personas o clases determinadas o se provocarán de un modo especial por las mismas, aunque no existiera aumentos determinados de valor

tradicionales y extraordinarias; recargo municipal del impuesto sobre el consumo de gas y electricidad.

Todos estos conceptos habrán de emplearse simultáneamente, sin que puedan establecerse en el municipio los gravámenes del apartado siguiente, sin haber alcanzado dos tercios de los límites máximos para cada uno de los de este grupo.

Los impuestos a que se refiere el citado párrafo siguiente se refieren a recargos municipales sobre la contribución industrial y del comercio, sobre el 3% del producto bruto de las minas, y sobre la contribución de utilidades de la riqueza inmobiliaria.

Una vez aplicado el anterior criterio jerárquico, se deja para el último término el Recurso Especial de Nivelación de Presupuestos, cantidad que la Diputación Provincial tenía obligación de entregar a los municipios de hasta 20.000 habitantes, que con los recursos autorizados por la ley no lograran la nivelación de sus presupuestos ordinarios. Y en consecuencia percibirían de la respectiva Diputación Provincial una cantidad anual suficiente para cubrir el déficit presupuestario.

No obstante, lo anterior, el principio de Tributación Jerarquizada quiebra ante determinados tributos. El Artículo 532 del Estatuto y el 581 del Texto Refundido establece que las multas, los arbitrios con fines no fiscales, el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos, el arbitrio sobre solares, y otros arbitrios municipales y provinciales, así como la prestación personal y de transporte, no estarán sujetos a ningún orden de prelación entre sí, ni respecto de los demás ingresos del presupuesto municipal.

De la lectura de los anteriores criterios de imposición, y a la vista de las materias sujetas a tributación preferente, se puede deducir que los municipios tendían a gravar prioritariamente conceptos que tenían más relación con la capacidad económica y con artículos de lujo (caballerías de lujo, velocípedos, casinos y círculos de recreo, bebidas espirituosas, pescados y mariscos finos).

En el Texto Refundido de 1955, además de los principios de Subsidiariedad, Tributación Jerarquizada y del Beneficio va a unir en este periodo el principio de que la imposición municipal debe fundamentarse en el carácter real de la misma y por consiguiente fue adquiriendo una importancia progresiva la imposición local sobre la riqueza inmueble, especialmente sobre la **riqueza urbana**, que se convirtió en pieza esencial del nuevo sistema tributario local.

El texto refundido fue modificado por la ley de 85/1962 de Reforma de Haciendas Municipales de 24 de diciembre, que suprime la mayor parte de la imposición municipal sobre el uso y consumo y como compensación se establece una participación del 90% de la recaudación líquida por cuota del tesoro de la Contribución Territorial, Riqueza Urbana, incluido el recargo actual del 40 por 100 sobre dicha cuota, y el procedente de las zonas de ensanche. Es decir, la tributación sobre inmuebles urbanos formará parte importante de los ingresos municipales²⁴⁰.

La reforma realizada en la Ley 48/ 1966 de 23 de julio sobre Modificación Parcial del Régimen Local introduce como novedades más significativas como son la creación del Impuesto Municipal de Circulación de Vehículos de Tracción Mecánica; el reforzamiento de las Contribuciones Especiales para alcanzar la obligatoriedad, efectividad y simplificación de su exacción de modo que su producto alcance la importancia que realmente debe tener en las finanzas municipales; la participación de los municipios en el 3 por 100 de los Impuestos Indirectos del Estado²⁴¹; y la atribución a los municipios

²⁴⁰ La Exposición de Motivos de la Ley 85/1962 de Reforma de las Hacienda Locales es muy clara a este respecto indicando que se suprimen el fruto por estar en y puede afirmarse que es la primera vez en la historia patria que se acomete una reforma en esta materia de manera tan radical. Los intentos anteriores pecaron siempre deprimidos y de ineficaces porque sobre ser parcialmente parciales determinaron que los impuestos de consumos suprimidos servirán reemplazados por arbitrios y recargos que produjeron la consecuencia de que la disposición municipal sobre el uso y el consumo no sólo no desapareciera por completo, lo que poco después sufriese un creciente aumento en virtud de disposiciones posteriores.

²⁴¹ La nomenclatura de los Impuestos Indirectos conforme a la Ley 41/1964, de 11 julio, de Reforma del Sistema Tributario, es la siguiente: Impuesto General sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas; Impuestos Especiales (Alcohol, Azúcar, Achicoria, Cervezas y Bebidas Refrescantes, Petróleo y sus derivados, Teléfonos); Impuesto sobre el lujo; Renta de Aduanas;

del 90% de la recaudación del impuesto sobre Aumento del Valor de las Fincas Rústicas Urbanas, nuevo impuesto creado en el marco del Impuesto sobre Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados por la Ley de Reforma del Sistema Tributario²⁴².

Como vemos, a los principios de Subsidiariedad, del Beneficio y de Jerarquía en la Tributación, recogidos en la legislación municipal del siglo XIX y en el Estatuto Municipal de 1924, se va unir en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955 el principio de Imposición Local sobre la Riqueza Urbana, que se va a convertir en pieza esencial del nuevo sistema tributario local, pues aparte de los Arbitrios sobre Solares y sobre Incremento del Valor de los Terrenos, aparece en esta ley el Arbitrio sobre la Riqueza Urbana, que grava los inmuebles urbanos pero ya como impuesto propio, sin depender de los recargos estatales. Este arbitrio podía imponerse en los municipios capitales de provincia y de más de 20.000 habitantes.

En definitiva, se va hacia a una imposición de carácter real que va a presidir las nuevas tendencias en la tributación local, como luego veremos en la tributación municipal aprobada después de la Constitución de 1978.

Derecho de Compensación de Papel-Prensa de fabricación nacional; Derecho de Publicidad de la Radiodifusión y Televisión; Monopolio de Tabacos, y Monopolio de Petróleos.

²⁴² Posteriormente recogido en los artículos 91 y siguientes del Decreto 1018/1967, de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley y Tarifas de los Impuestos Generales sobre la Sucesión es sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados ,regulando el Título dos del libro segundo El Impuesto sobre el Aumento del Valor de las Fincas Rústicas y Urbanas y que se ponga de manifiesto trasmisiones onerosas de las mismas siempre que medie un plazo no inferior a tres años entre la fecha de la última adquisición a título oneroso .

4.- La Hacienda Municipal del Estado democrático: La Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975 y su desarrollo normativo.

Otro aspecto de la fiscalidad urbanística nos llevará al análisis de la Ley 41/1975 de 19 de noviembre de Bases de Régimen Local, fecha significativa ya que al día siguiente muere el General Franco, y se inicia un periodo de transición de la dictadura a la democracia que culminará con la aprobación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978.

Dicha ley dará lugar a otra gran reforma de la tributación local que supone un punto de inflexión en las haciendas locales y anticipa el Principio de Suficiencia Financiera de los municipios. Es decir, la necesidad de dotar a estos de los medios económicos necesarios para la realización de sus fines, hecho que la propia Constitución recogerá en su Artículo 142, tal como se verá en el capítulo siguiente²⁴³.

La ley pretende enfocar la reforma de las Haciendas Locales en base a una doble finalidad: por una parte, dotarla de recursos necesarios para la realización de sus fines, y por otra, sentar las bases para una ordenación más racional de las mismas. En este sentido, se ha tratado de dar cumplimiento a los principios fundamentales del ordenamiento tributario que, con carácter general, establece la Ley General Tributaria de 28 de diciembre 1963²⁴⁴.

En esta reforma de la legislación municipal se mantiene la participación en los impuestos tradicionales del Estado y los recargos sobre los mismos tributos, constituyendo una de las fuentes más importantes de los ingresos de las corporaciones locales españolas, especialmente desde la Ley de 24

²⁴³ EL apartado IX de la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de 1975 ya anticipa lo que será la preocupación fundamental de los municipios al indicar que “una profunda remodelación de nuestras entidades locales hecha de acuerdo con los principios que han quedado expuestos, resultaría condenada al fracaso, si no se tuviera plena conciencia la trascendencia que reviste la oportuna dotación financiera

²⁴⁴ Apartado IX de la Exposición de motivos de la Ley 41/1975 de 19 de noviembre.

diciembre de 1962. Así lo manifiesta expresamente la exposición de motivos de la ley²⁴⁵.

Por lo que se refiere a la Imposición Local Autónoma, la ley anuncia el robustecimiento de los impuestos directos, buscando mejorar la distribución de la carga tributaria y evitar posibles repercusiones en el nivel general de precios. Se amplía la exigencia del Impuesto de Radicación, que hasta ahora solo se aplicaba en los municipios de Madrid y Barcelona a todos los municipios capital de provincia o con mas más de 100.000 habitantes, incluso a otros con menor población cuando el Gobierno lo autorice la posibilidad de establecer este impuesto.

La ley de Bases de 1975, desarrollada por el Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, simplifica los numerosos impuestos y arbitrios existentes, reduciéndolos a las siguientes seis figuras que constituyen la imposición local autónoma:

- 1 - Impuesto de solares
- 2 - Impuesto sobre la radicación
- 3 - Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos
- 4- Impuesto sobre la circulación de vehículos
- 5- Impuesto sobre gastos suntuarios
- 6- Impuesto sobre la publicidad

Desde el punto de vista de los principios que rigen los ingresos municipales, el Art.41 del Decreto indica que, salvo que se disponga otra cosa

²⁴⁵ La participación en los impuestos tradicionalmente del Estado y los recargos sobre los mismos tributos constituyen una de las fuentes más importantes de ingresos de las Corporaciones Locales españolas, especialmente desde la Ley de 24 de diciembre de 1962. Esta ley de bases no pretende modificar ese sistema de financiación, sino que, por el contrario, aumenta considerablemente las transferencias de estos recursos a favor de las corporaciones locales. Las necesidades de estas últimas son tan urgentes, que hacen aconsejable la utilización de medios de probada eficacia y de inmediata aplicación, y ninguno reúne, desde este punto de vista, mejores condiciones que tales transferencias.

en las presentes normas, **es** potestativo para los ayuntamientos el hacer uso de las autorizaciones legales en orden al acuerdo de establecimiento de los impuestos señalados en el Artículo 40. No obstante, la norma ya advierte de las limitaciones que puedan establecerse en la participación en los ingresos del Estado para las corporaciones que no utilicen todos los tributos autorizados²⁴⁶.

No obstante, lo anterior, el Real Decreto 15/1978 de 7 junio en su Preámbulo indica con rotundidad que con objeto de impulsar la puesta en práctica de forma inmediata del Impuesto sobre Solares y la urgente aplicación del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, se hace preciso modificar el ámbito de discrecionalidad reservado a los ayuntamientos en el Artículo 41 del Real Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre.

La obligatoriedad de la imposición de estos impuestos viene establecida en el Artículo 1º del Real Decreto 15/1978, al disponer que los municipios que sean capitales de provincia o tengan una población de derecho no inferior a 20.000 habitantes, así como aquellos que se determine por el Gobierno a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y de Interior vendrán obligados a acordar el establecimiento de los impuestos sobre Solares sobre el Incremento del Valor de Los Terrenos, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de este Real Decreto. Desde el punto de vista de la fiscalidad urbanística, se crea el Impuesto de Solares como refundición de **cinco** impuestos. Tres procedentes de la Ley de Régimen Local y dos más contemplados en la Ley del Suelo²⁴⁷.

²⁴⁶ El Art. 41 del decreto legislativo 3250/1976 establecían el Artículo 41 que, salvo que se disponga otra cosa en las presentes normas, es potestativo para los Ayuntamientos el hacer uso de las autorizaciones legales en orden al acuerdo de establecimiento de los impuestos señalados en el Artículo anterior, sin perjuicio de las limitaciones que pueda establecerse en las participaciones en los impuestos del Estado para las Corporaciones que no utilicen todos los tributos autorizados

²⁴⁷ El apartado IX de la Exposición de Motivos de la Ley 41/1975 de 19 de noviembre, de Bases del Estatuto de Régimen Local, establece que, en cuanto a la imposición local autónoma, se ha puesto un énfasis especial en el robustecimiento de la imposición directa, tanto con el fin de mejorar la distribución de la carga tributaria, como para evitar posibles repercusiones en el nivel general de los precios. Se extiende a todos los municipios capital de provincia o con más de 100.000 habitantes, incluso a otros con menor población cuando el gobierno lo autoricen, la posibilidad de establecer el impuesto de radicación, que hasta ahora sólo se aplicaba en los municipios de Madrid y Barcelona y se crea también un Impuesto sobre Solares, con el fin de unificar cinco arbitrios, **tres regulados por la ley de Régimen Local y dos por La Ley del Suelo**, que actualmente pueden recaer sobre ellos.

Es decir, en el Decreto 3250/76 se produce la integración en las normas fiscales municipales de los impuestos creados en la legislación urbanística al establecer la disposición final segunda que se derogan los Artículos 175 a 177 y 198 a 201, todos ellos, inclusive la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 abril, que quedarán sustituidos por los preceptos correspondientes incorporados a las presentes normas.²⁴⁸.

En el impuesto municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos se establece un tipo máximo del 40 por 100 sobre el incremento, y estableciéndose en las dos modalidades, la que grava las transmisiones propiamente dichas y la denominada Tasa Equivalencia, que grava el incremento del valor que hayan experimentado los terrenos pertenecientes a las personas jurídicas por el mero transcurso de diez años.

Por lo que se refiere al Impuesto sobre Radicación, es una forma más de gravar la utilización de la propiedad inmobiliaria, ya que el hecho imponible del impuesto está constituido por la utilización o disfrute para fines industriales o comerciales y para el ejercicio de actividades profesionales, de locales de cualquier naturaleza sitos en el término municipal, llegando a gravar las viviendas en la parte que se utilice de forma profesional²⁴⁹. La cuota del impuesto se determina multiplicando la superficie determinada con base imponible por una cantidad fija por metro cuadrado, señalada función de la categoría de la vía pública en que se encuentre ubicado el local.

El impuesto municipal sobre radicación supone claramente una superposición con el impuesto estatal sobre la contribución territorial urbana ya que, en definitiva, ambos recaen sobre el mismo hecho imponible, puesto que

²⁴⁸ Los Arbitrios refundidos son: El Arbitrio de Solares Edificados y Sin Edificar, el Arbitrio sobre la Riqueza Urbana y el Arbitrio sobre la Riqueza Rústica y Pecuaria, regulados en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio 1955 y los Arbitrios sobre Edificación Deficiente y el Arbitrio Municipal sobre Ordenación Urbanística regulados en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Real Decreto de 9 de abril de 1976.

²⁴⁹ El Artículo 61 del decreto 3250 /1976 establece que no estarán sujetas al impuesto las superficies utilizadas como vivienda, cualquiera que sea el título jurídico de su ocupación. Cuando el local se destine conjuntamente a una actividad profesional y a viviendas, sólo estarán sujetas a este impuesto las habitaciones utilizadas para recibir y atender a la clientela o realizar los trabajos propios de la profesión.

el local donde se desarrolla una actividad es asimismo gravado por Contribución Urbana por el mero hecho de ser local.

Asimismo, se establece a favor de los ayuntamientos un recargo sobre la Contribución Territorial Urbana, consistente en el 10% sobre la Base Liquidable de la cuota del tesoro.

Por último, el Decreto 3250/1976 crea el Impuesto Municipal sobre Gastos Suntuarios, que afecta a la propiedad inmueble al gravar el disfrute de toda clase viviendas cuyo valor catastral exceda de siete millones de pesetas. Dicha cantidad fue modificada por el Real Decreto Ley 11/1979, de 20 de julio, modificando el hecho imponible al disfrute de toda clase de viviendas cuyo valor catastral exceda de a diez millones de pesetas.

Volviendo a los impuestos sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos, ya vimos que la discrecionalidad impositiva de los ayuntamientos quedó anulada por un Real Decreto Ley de 15/1978 de 7 de junio, al imponer esta misma norma que debía entrar en vigor el 1 de enero de 1979.

Por orden del 20 diciembre 1978 se aprueban las Ordenanzas Fiscales reguladoras de los impuestos municipales sobre solares y sobre el incremento del valor de los terrenos dictadas en cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final primera dos del Real Decreto Ley 15/1978 de 7 junio. Dichas ordenanzas serán de aplicación en todos los municipios que sean capital de provincia o tengan una población de derecho igual o superior a 20.000 habitantes, excepto Madrid, Barcelona y los pertenecientes a las provincias de Álava y Navarra. Surtirán efectos a partir del 1 de enero de 1979 y se mantendrán en vigor en tanto no sean sus sustituidas por las que se aprueben o hayan sido aprobadas a propuesta de los respectivos ayuntamientos, o no se acuerde su modificación.

Y, por último, como cierre de esta etapa, unos meses antes de aprobarse la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, vemos consagrada en la tributación municipal la imposición sobre la riqueza urbana.

En efecto, la Ley 44/1978 de 8 de septiembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, da un paso decisivo en la imposición local al transformar en tributos de carácter municipal los anteriores impuestos estatales sobre las Contribuciones Territoriales, Urbana y Rústica²⁵⁰.

La transformación de las contribuciones territoriales en impuestos municipales supone la culminación de la idea de sustentar la imposición municipal en la riqueza urbana y dará lugar a la creación de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales. Estos son organismos autónomos de la administración, objeto de servir de instrumento de colaboración de las corporaciones locales con el Estado en la gestión de estos impuestos.

No hay que olvidar que estos impuestos tienen una gestión Estatal a la hora de fijar los valores catastrales de todos los inmuebles de la Nación y también una gestión municipal limitada a la liquidación y recaudación del impuesto. Estas cuestiones serán abordadas en el capítulo correspondiente de la segunda parte de esta tesis, al tratar los ingresos procedentes de la Tributación Autónoma Local.

²⁵⁰ La Disposición Transitoria Primera Iera b) de la Ley 44/1978 establece que se transforman en tributos locales de carácter real: La cuota fija de la contribución rústica y pecuaria y la Contribución Territorial Urbana y la gestión de estos impuestos estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las fórmulas de colaboración por parte de las corporaciones locales que se estimen oportunas.

SEGUNDA PARTE:

**LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA FINANCIERA
MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 27
DE DICIEMBRE DE 1978:**

**SU DESARROLLO NORMATIVO Y LA ESPECIAL RELEVANCIA
DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA EN LOS INGRESOS
MUNICIPALES.**

CAPÍTULO VI

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE AUTONOMÍA, SUFICIENCIA FINANCIERA Y EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO DE LOS MUNICIPIOS

LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN

1.- Introducción

Durante la dictadura del general Franco (1939 - 1975), los municipios, en palabras del profesor Sánchez Morón, carecían de toda sustancia política y su autonomía no pasaba de ser una fórmula de descentralización de servicios o, si se prefiere, de administración indirecta en manos de oligarquías locales abiertas al propio régimen y bajo la atenta tutela del gobernador civil. Más aún, a partir del final de los años 50, la preocupación dominante por la eficacia administrativa se traduce en una crisis del municipalismo. Lo que se potencia entonces es la Administración Periférica del Estado sobre una base provincial, reduciendo las funciones de los municipios y su participación en el gasto público a la mínima expresión.

Por otro lado, el proceso de industrialización y urbanización, y la consiguiente despoblación de las áreas rurales, traen consigo la desaparición de muchos municipios que, reducidos a muy escaso vecindario, son fusionados de manera forzosa con otros limítrofes. La unidad de poder en que se fundaba

dicho régimen y las tendencias tecnocráticas contribuyen por igual al apogeo de la centralización administrativa²⁵¹.

Así lo vemos en el Texto Articulado Refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 junio de 1955 que en el Art. 5 deja muy claro cuál es el papel de los ayuntamientos y diputaciones.

Los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales son Corporaciones a las que les corresponde un gobierno y administración de los intereses públicos particulares de su territorio. Los fines que han de cumplir son de orden económico y administrativo, sin perjuicio de su carácter representativo en la integridad de la vida local y de las funciones cooperadoras en el servicio del Estado.

El cargo de Alcalde será de duración indefinida y será nombrado por el Ministro de Gobernación (Art. 61) En todas las capitales de provincia y en los municipios de más de 10.000 habitantes y en los demás municipios por el Gobernador Civil dando cuenta previamente al Ministro de la Gobernación. (Arts.61 y 62).

Y si esta era la situación de la Administración Municipal, no menos precaria eran los equipamientos y servicios locales. En este sentido, es muy ilustrativa la introducción del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local:

*Bastaba pasear por cualquier pueblo para comprobar el estado de postración de equipamientos y servicios locales. Hasta entonces, la administración local había sido un apéndice de la administración estatal, una mera terminal periférica cuya expresión más palmaria era el nombramiento, según la población del municipio, del alcalde por el Gobernador Civil o por el Ministro de la Gobernación*²⁵².

²⁵¹ SANCHEZ MORON, M., Derecho **Administrativo Parte General**, Ed. Tecnos, Octava edición, 2012 p. 346.

²⁵² Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local. Ministerio para las Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Madrid 2005, Presentación.p.1. EL mismo preámbulo decía a continuación en 1979 la agenda local estaba clara. Desde finales de 1975, los municipios se habían instalado se habían situado en una situación de incertidumbre ante la perspectiva de cambio que agravó aún más su situación institucional: nadie quería cerrar el último ayuntamiento franquista. Así a cuarenta años de subordinación política, se sumaba casi un quinquenio de retraso

A la precariedad material, había que sumar, desde el punto de vista político, la falta de democracia en la elección de concejales y alcaldes. Que, desde luego, carecían de la más mínima autonomía, pues los fines que estas entidades debían cumplir, como decía el Artículo 5 de la Ley de Régimen Local de 1955, son de orden económico – administrativo en relación con los intereses peculiares de su territorio.

Y con estos antecedentes inmediatos, la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 otorga a las entidades locales: primero, la elección democrática de Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Concejos Insulares, y, segundo, les da Autonomía y Suficiencia Financiera.

Pero, el problema es que la Constitución solo dedica cuatro Artículos (137, 140, 141 y 142) del Título VIII a enunciar estos principios, por lo que, su desarrollo legislativo y jurisprudencial tenía, en aquellos momentos, cierta complejidad, habida cuenta que se salía de un régimen absolutamente centralizado donde los ayuntamientos y diputaciones provinciales eran una pieza más del entramado administrativo de una dictadura, donde las palabras Autonomía y Suficiencia Financiera en el Régimen Local no se compadecían con los principios inspiradores del régimen centralista y dictatorial anterior.

En esta situación, el Poder Legislativo tiene que poner en pie todo un entramado de normas que desarrollen los principios de Autonomía y Suficiencia de las Entidades Locales, con el problema añadido de que también se está desarrollando todo el proceso autonómico, ya que, en aquellos momentos, mucho más prioritario que el Régimen Local era el Régimen Autonómico del que se partía sin antecedentes jurídicos.

Para el profesor Caamaño Domínguez, la puesta en marcha del estado de las Comunidades Autónomas saturó todo el debate público y político acerca del modelo de constitución territorial del Estado, y los poderes constituidos se ocuparon y preocuparon por encontrar ámbitos de equilibrio entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. De hecho, hasta que se cerró el mapa autonómico, no se aprobó la primera ley por la que

se adaptaban nuestras Entidades Locales a las exigencias derivadas de la Constitución²⁵³.

Desde el punto de vista de los principios constitucionales que afectan a los municipios, hay que decir que, a los principios iniciales de Autonomía y Suficiencia Financiera declarados en la Constitución de 1978, hay que añadir el de Equilibrio Presupuestario de los Municipios, impuesto por la reforma del art. 135 de la Constitución Española aprobada el día 27 de septiembre del año 2011.

La crisis económica que sufre España desde el año 2007 llevó a la economía a un déficit del 9% sobre el PIB, por lo que, en cumplimiento de la normativa europea que obliga a mantener unos determinados niveles de déficit público, fue preciso, en primer lugar, modificar del Art. 135 de la CE y, en segundo lugar proceder a la aprobación de una serie de leyes que desarrollan el principio Constitucional de Estabilidad Presupuestaria, en concreto, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera(en adelante LOEPSF), que obliga a todas las Administraciones a tomar las medidas pertinentes para controlar el déficit público y a los Municipios el necesario ajuste entre ingresos y gastos, de forma que no haya déficit presupuestario²⁵⁴.

²⁵³ CAAMAÑO DOMINGUEZ., F. “Autonomía Local y Principio de Subsidiariedad (Autonomía Local, Subsidiaridad y Constitución),” p.3
<http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>

²⁵⁴ En este sentido la **Ley Orgánica 2/2012**, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece en su Exposición de Motivos que la estabilidad presupuestaria, consagrada constitucionalmente, es base para impulsar el crecimiento y la creación de empleo en la economía española, para garantizar el bienestar de los ciudadanos, crear oportunidades a los emprendedores y ofrecer una perspectiva futuro más próspera, justa y solidaria. La citada establece en el Capítulo III, Artículo 11, dedicado a la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera las normas que deben regir en la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del Sector Público, indicando que se someterán al principio de estabilidad presupuestaria. Concretamente, en lo referido a las Corporaciones Locales el apartado 4 del citado Artículo establece que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario. La siguiente norma aprobada en cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

Por lo que se refiere a la Administración Local, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL) pretende establecer el necesario ajuste entre ingresos y gastos de forma que no haya déficit presupuestario. Para el cumplimiento de estos objetivos la ley pretende clarificar el tema competencial y coordinar la prestación de servicios obligatorios de los municipios, para buscar la eficiencia en la prestación de los mismos.

En el presente capítulo se analizará el alcance, en el ámbito municipal, de los principios de Autonomía, Suficiencia Financiera y Equilibrio Presupuestario ya que, una vez puestas las bases de estos principios, podremos, en los siguientes capítulos, profundizar en el estudio de la Hacienda Municipal y en la composición de los ingresos municipales, analizando las diferentes fuentes de ingresos, concretamente las derivados de la participación en los ingresos del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, y los de la imposición local autónoma, que suponen las partida de ingresos más importantes en los presupuestos municipales, cumpliendo así lo ordenado por el art 142 de la Constitución²⁵⁵.

es la **Ley Orgánica** 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público para regular y mantener el principio de sostenibilidad financiera, entendida como capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros, esta capacidad dice la exposición de motivos de la Ley Orgánica, encuentra su enemigo en el descontrol de la deuda. El aumento desmedido de la deuda del sector público lastra el crecimiento económico, al comprometer recursos futuros, hipotecando ingresos venideros. Por último haremos mención de la leyes de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa Ley 15/2014, de 16 de septiembre, la citada ley tiene su origen en el acuerdo del Consejo de ministros de 26 de octubre de 2012 sobre la creación de una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas(CORA), que debería elaborar un informe con propuestas de medidas que dotarán la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandan los ciudadanos y la economía del país.

²⁵⁵ El Artículo 142 de la CE establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas

2.- Los principios constitucionales de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal: Concepto, delimitación y garantías de su aplicación.

2.1 Introducción: Los Principios Constitucionales de la Administración Pública.

En el presente epígrafe se analizan los principios constitucionales de Autonomía y Suficiencia Financiera de los municipios, que se recogen expresamente en el Título VIII de la Constitución, sin olvidar que existen otros principios generales regulados constitucionalmente que afectan a los poderes públicos, en general, y otros más específicos relacionados con los ingresos y gastos de la Administración Pública.

Todos estos principios se recogen a lo largo del texto constitucional, unos en el Título Preliminar y otros, relativos a temas más específicos, en el Título I, que trata sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, y en el Título IV, se regulan los principios por los que se rige la actuación de la Administración Pública, en concreto el de Eficacia en la Gestión y el de Eficiencia en el Gasto. Estos principios, a su vez, tienen el objetivo común cumplir el principio de Estabilidad Presupuestaria, proclamado por el actual Artículo 135 de la Constitución, que, por su enorme trascendencia, al afectar al régimen presupuestario de los municipios, será objeto de análisis en el apartado sexto de este capítulo.

Así, vemos cómo el Título Preliminar de la Constitución, en el Art.9, apartados 1 y 3, dispone:

- 1- Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*
- 3- La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

En este precepto Constitucional se recoge, en primer lugar, un requisito esencial de todo Estado de Derecho: el sometimiento de los ciudadanos y, sobre todo, de los poderes públicos al Derecho y, por lo tanto, a la Constitución, que ocupa el lugar preferente en el ordenamiento jurídico²⁵⁶.

En segundo lugar, para el TC los principios recogidos en el Título Preliminar, concretamente en el Artículo 9.3 de la CE, no son compartimentos estancos, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás, y en tanto sirva para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho²⁵⁷.

Específicamente el principio constitucional relacionado con el gasto público recogido en el Art. 31.2 de la CE establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

En el Art. 103.1, además de afirmar que la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, señala los principios de acuerdo con los que actúa. Entre ellos, cita expresamente el principio de Eficacia y también alude a los principios de Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación, disponiendo que la Administración Pública debe actuar de acuerdo con dichos principios.

En realidad, los principios de Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación no son nada en sí mismos si no se conectan con la finalidad que con ellos se persigue, como es alcanzar una actuación administrativa eficaz. Podría decirse que el principio de Eficacia es el objetivo a alcanzar, siendo los principios de Jerarquía, Descentralización, Desconcentración y Coordinación medios a través de los cuales podrá conseguirse dicha meta.

²⁵⁶ El Tribunal Constitucional en Sentencia 16/1982 de 28 de abril en FJ. 1 establece que la Constitución, lejos de ser un mero catálogo de principios de no inmediata vinculación y de no inmediato cumplimiento hasta que sean objeto de desarrollo por vía legal, es una norma jurídica, la norma suprema de nuestro ordenamiento y en cuanto tal, tanto los ciudadanos como todos los poderes públicos, y por consiguiente también los jueces y magistrados integrantes del poder judicial, están sujetos a ella.

²⁵⁷ STC 27/1981 de 20 de julio FJ 10

En consecuencia, los arts.31 y 103 de la Constitución marcan una directriz normativa muy clara: el gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos. Pero unido a ello, las Administraciones Públicas están sujetas, en la programación y ejecución del gasto público, a tres principios o criterios: Eficiencia, Economía y Eficacia²⁵⁸.

Los principios de Eficiencia y Economía, recogidos en el Artículo 31.2 de la Constitución Española, implican que las decisiones en materia financiera deben hacerse con el mejor criterio económico y social posible, y con la debida selección de las necesidades más prioritarias. Y conllevan la necesidad de aplicar procedimientos eficaces en la gestión del gasto público.

En síntesis, las actuaciones de los poderes públicos -no solo de la Administración Pública- están sujetas al principio de legalidad (Art. 9 de la Constitución) y a los principios de Eficiencia, Economía y Eficacia. Por tanto, son aplicables para todo tipo de actos o actuaciones de los poderes públicos. Todo lo indicado es aplicable a la Administración Pública en general, pero la Administración Local tiene sus propias normas. Así, con respecto al principio de Eficacia de las de las Entidades Locales, el Art. 147 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, afirma que la tramitación administrativa debe desarrollarse en función de los principios de Economía, Eficacia y Coordinación que estimulen el diligente funcionamiento de la organización de las entidades locales²⁵⁹.

²⁵⁸ Se entiende como gestión **eficiente** aquella que permite transformar los recursos en productos o servicios de la forma más productiva, al menor coste. Esto es, los medios escasos con que se cuenta para la consecución de los fines públicos, se han de utilizar del modo más idóneo y **eficaz** posible, es decir la eficiencia compara los medios empleados y los resultados obtenidos. La gestión eficaz es la que permite alcanzar los objetivos previstos vinculando los objetivos perseguidos con los resultados obtenidos y la gestión **económica** es la relación del coste entre los recursos empleados y los presupuestados.

²⁵⁹ Sigue diciendo el citado Artículo en su apartado 2 que La tramitación administrativa deberá desarrollarse por procedimientos de economía, eficacia y coordinación 2. Siempre que sea posible se mecanizarán o informatizarán los trabajos burocráticos y se evitará el entorpecimiento o demora en la tramitación de expedientes a pretexto de diligencias y proveídos de mera impulsión, reduciéndolos a los estrictamente indispensables.

Por lo que se refiere al principio de Eficiencia, la LOEPSF, en su Artículo 7 establece el principio de Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos para todas las Administraciones Públicas. En concreto, el apartado primero indica:

Las políticas de gasto público deberán adecuarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Exigiendo, en el apartado segundo que la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y la mejora de la gestión del sector público²⁶⁰.

Por lo tanto, en desarrollo de estos principios, las entidades locales deberán actuar tomando las decisiones económicas, tanto en materia de gastos como de ingresos, de forma que no afecte al principio de Estabilidad Presupuestaria. Estas actuaciones deberán valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera²⁶¹.

2.2 Los principios Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal en la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978: La indefinición y parquedad de su regulación constitucional, su necesaria interrelación y su delimitación por la Doctrina y por el Tribunal Constitucional.

²⁶⁰ El Artículo 7 de la Ley 2/2012 en su apartado 3 que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento a las exigencias de los principios estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

²⁶¹ FARFÁN PÉREZ, JM., "La Hacienda Local Ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" *El Derecho* 1 de marzo de 2014.
http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/ley_de_racionalizacion_y_sostenibilidad-administracion_local_11_712180005.html

2.2.1 La regulación de estos principios en el texto constitucional

La CE de 1978 dedica a la organización territorial del Estado el título octavo, dividido en tres capítulos. El primero dedicado a los principios generales, el segundo a la Administración Local y el tercero a las Comunidades Autónomas.

El capítulo primero, relativo a los principios generales establece, en el Art.137:

“El estado se organiza territorialmente en Municipios y Provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozarán de autonomía a la gestión de sus respectivos intereses”.

El capítulo segundo, dedicado a la Administración Local, se refiere concretamente a los municipios, estableciendo en su Artículo 140:

“La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrado los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en que procede el régimen de Concejo Abierto”.

Este artículo reitera el concepto de autonomía del Municipio (establecido de forma general en el art. 137 para Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios), les otorga personalidad jurídica plena y confiere el gobierno a los Ayuntamientos integrados por Alcaldes y Concejales elegidos democráticamente.

Por lo que se refiere a la suficiencia financiera, el Art. 142, último del capítulo segundo, dispone:

“Las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones

respectivas y se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

Con este precepto, la CE no deja ninguna duda sobre la necesidad de que municipios y provincias cuenten con suficiencia financiera como garantía constitucional de la autonomía. Así lo consideró el Tribunal Constitucional, que contempla el principio de Suficiencia Financiera de los entes locales como el complemento y presupuesto de la autonomía local, convirtiéndose en un binomio inseparable para garantizar la autonomía²⁶².

En este mismo sentido, el profesor Sánchez Morón mantiene que el principio de suficiencia financiera es esencial para garantizar la autonomía local, pues los entes locales son administraciones públicas prestadoras de servicios a los ciudadanos, y sin recursos el despliegue efectivo de la autonomía que las leyes le reconocen no puede ser sino limitado.

Estos cuatro artículos, sigue diciendo el profesor Sánchez Morón, son toda la regulación constitucional de los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera de las corporaciones locales y a diferencia de la regulación de las Comunidades Autónomas, la Constitución no desarrolla por sí misma el contenido y alcance de la autonomía local, no menciona los poderes de que pueden disponer las distintas Administraciones locales, ni las competencias que pueden asumir ni los controles de que pueden ser objeto el sistema de relaciones con las restantes Administraciones públicas²⁶³.

2.2.2 Su delimitación por la Doctrina y por la Jurisprudencia del tribunal Constitucional.

La parquedad constitucional en la regulación de los principios constitucionales de la Administración Local obligó a la doctrina y jurisprudencia

²⁶² En efecto, la STC 233/1999 de 13 de diciembre establece en su FJ. 22 Que por lo que a las alegaciones sobre el principio suficiencia financiera respecta, es obvio que, tal y como se desprende de la dicción literal del Artículo 142 CE implica la necesidad de que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cubrir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas esto es, para posibilitar y garantizar en definitiva el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137 y 140 y 141 de la Constitución Española.

²⁶³ SANCHEZ MORON, M., Derecho Administrativo..., pág. 347- 353

constitucional a concretar el alcance y contenido de dichos principios, posteriormente concretados en la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril 1985 (en adelante LRBRL), y su complemento financiero en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL).

Lo primero que hay que resaltar de estos dos principios constitucionales es que, el principio de Autonomía Municipal está en estrecha conexión con el de Suficiencia Financiera. Si bien los arts.137 y 140 de la CE atribuyen a los municipios autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, dicha garantía institucional es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución, para convertirse en un simple nombre, por lo que la privación de parte de los recursos económicos señalados por la ley no solo afecta al núcleo esencial de la autonomía, indisponible para el legislador, sino que provoca su quiebra al no dotarse a las Entidades Locales de los recursos económicos suficientes²⁶⁴.

Establecida esta premisa, analizaremos por separado los dos principios, pues el de Autonomía hace referencia a cuestiones organizativas, y sobre todo competenciales y de prestación de servicios de los municipios a los ciudadanos, podríamos decir que se trata de la vertiente autonómica del gasto. Por su parte, el de Suficiencia Financiera trataría la vertiente autonómica de los ingresos municipales.

²⁶⁴ En este sentido la STC 104/2000 de 13 de abril en la que el **FJ 4** se deja establecido la **estrecha unión** entre los principios de autonomía y suficiencia financiera proclamados en el texto constitucional. Dice dicho FJ “que el principio de autonomía (para la gestión de sus respectivos intereses, según el Art. 137 CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos el ordenamiento constitucional (STC 32/1981 DE 28 DE JULIO FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC135/1992 de 5 de octubre FJ.8). La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los artículos 137,140 y 141 de la Constitución Española”.

a) La delimitación del Principio de Autonomía

Respecto al principio de Autonomía Municipal, la configuración del mismo inicialmente se realizó a través de la teoría de la Garantía Institucional, según fórmula acuñada por la doctrina alemana de Derecho Público.

El profesor Fernández Miranda, señala que el origen dogmático de esta teoría está vinculado a la labor de interpretación constitucional, en relación con la de los derechos y libertades públicas, así como determinadas estructuras organizativas previstas en la norma fundamental, ante el peligro de vaciamiento de su contenido constitucional por la actuación de legislador ordinario, dada la inexistencia en el del Texto Constitucional de Weimar (1919) de técnicas de protección de esas libertades o instituciones. Es Carl Schmitt quien en 1928 elabora el concepto de Garantía Institucional, la cual debe ser entendida como un mecanismo o técnica de interpretación constitucional²⁶⁵.

El profesor Parejo Alfonso, en relación con el Artículo 137 de nuestra Constitución, mantiene “que nos encontramos, así, ante un precepto constitucional que concreta definitivamente, desde la eficacia que le es propia, determinados elementos o contenidos normativos propios del ordenamiento general del Estado con carácter objetivo. Esta operación responde a todas luces a las características de lo que doctrinalmente se denomina garantía institucional. Porque aquí se está otorgando a la específica y cualificada protección constitucional a unas concretas instituciones: las autonomías de Municipios, Provincias y Comuniones Autónomas”. Según el autor, esta doctrina estaba asumida por el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 4/1981 de 12 de febrero resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por un grupo de Senadores contra la Legislación de Régimen Local anterior a la Constitución.

Esta sentencia deja claro que:

²⁶⁵ FERNÁNDEZ MIRANDA, J., “El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional. *Revista de Administración Pública* número 175, Madrid enero-abril 2008 páginas 113-156

“En un sistema de pluralismo político Artículo uno de la Constitución la función del Tribunal Constitucional es fijar los límites dentro de los cuales pueden plantearse legítimamente las distintas opciones políticas, pues, entre los generales, resulta claro que la existencia de una sola opción es la negación del pluralismo”.

Aplicando este criterio al principio de autonomía de municipios y provincias se traduce en que la función del tribunal consiste en fijar unos límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de autonomía, pero dentro de los cuales las diversas opciones políticas pueden moverse libremente” (FJ. 3).

Como vemos, aquí el Tribunal está haciendo referencia a la Garantía Institucional, pero sin citarla, como ocurre en otras sentencias, pues está claro que al hablar de los límites cuya inobservancia constituiría una negación del principio de Autonomía se está refiriendo al núcleo esencial o reducto indisponible que el legislador ordinario no puede traspasar²⁶⁶.

Para el profesor Sosa Wagner, la Garantía Institucional es una técnica que permite proteger a ciertas instituciones a las que se consideran como componentes esenciales de la organización jurídica - política, y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales.

Dicho profesor indica que la configuración de la Autonomía y Suficiencia Financiera de los municipios, proclamada en la Constitución, se debe realizar a través del legislador ordinario por medio de la técnica de la Garantía Institucional. Dicho legislador deberá preservar estas instituciones *“en los términos reconocibles para la imagen que de la misma tienen la conciencia social de cada tiempo y lugar* .Esa imagen se identifica con el reducto

²⁶⁶ PAREJO ALFONSO, L., Garantía **Institucional y Autonomías Locales**. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1981, p. 116

indisponible para el legislador, es por ello el núcleo esencial de la institución que la CE garantiza²⁶⁷.

Con la técnica de la garantía institucional, la configuración concreta de la autonomía local garantizada por la Constitución se deja en manos del legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible del núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

Para saber en qué se traduce esta garantía institucional y cómo se identifica el reducto indisponible a efectos de preservar la autonomía de las Entidades Locales, tenemos que acudir a la interpretación del TC, y entre otras a la sentencia 32/1981 recaída con ocasión del recurso interpuesto por Abogado del Estado contra la Ley 6/1980 de 17 diciembre, de la Generalidad de Cataluña, por la que se regula la transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la de la Generalidad. En definitiva, la supresión de las Diputaciones Catalanas. En este sentido, el TC deja constancia ya claramente de la aplicación de la garantía institucional para delimitar el concepto de Autonomía de las Entidades Locales institucional pues en su FJ. 3 dice:

El orden jurídico-político establecido por la constitución la presencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador.

Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que suceda con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se difiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

²⁶⁷ SOSA WAGNER, F.: "Los Principios del Régimen Local". **En Tratado de Derecho Municipal**, obra colectiva, Director Santiago Muñoz Machado. Ed. Civitas 2003, p.166

Para el TC la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva básicamente de sus posibilidades de existencia real como institución, para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esta imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace²⁶⁸.

También esta misma sentencia, en su FJ. 5, deja claro que corresponde al Estado la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de la Administración Local.

*Las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias en la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación de cada Comunidad Autónoma pueda hacer ese derecho tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que eventualmente les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley*²⁶⁹.

Para el profesor Velasco Caballero, en la STC 32/1981, se produce el correcto funcionamiento de la técnica de la garantía institucional. En ella se resuelve un recurso donde se impugnaba una Ley que prácticamente vaciaba de toda función a las Diputaciones Catalanas. El juicio de reconocibilidad no

²⁶⁸ Sigue diciendo dicha Sentencia en el último apartado del FJ. 3 que Legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que, es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución

²⁶⁹ Esta situación ha cambiado con ocasión de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, sobre Conflictos en Defensa de la Autonomía Local.

presenta aquí ninguna complejidad. Una ley que vacía completamente las funciones de las Diputaciones hace irreconocible la autonomía provincial.

Dicho profesor sostiene que la garantía institucional apela necesariamente a la imagen social de una institución. A una situación de hecho y normativa, formada, heredada, con raíces históricas (citando al profesor Gallego Anabitarte) y exige de cada juicio de constitucionalidad la captación por parte del Tribunal Constitucional de qué se entiende en cada tiempo por autonomía municipal, juicio éste que puede derivar hacia una cierto iusnaturalismo sociológico y exige también a partir de esta imagen abstracta de la institución un juicio de reconocibilidad de si las institución es aun socialmente identificables pese a los límites impuestos por la ley (la cuestionada en cada caso).

Considera el profesor Velasco que este tipo de juicio solo es propiamente funcional en supuestos extremos: allí donde la ley prácticamente eliminada autonomía local.

Para finalmente concluir que la autonomía municipal que garantiza la Constitución no solo es un límite al legislador, que es lo que propiamente refleja el concepto de garantía institucional, también es un mandato positivo dirigido a todos los poderes públicos. Entre ellos, al legislador por eso se ha dicho con razón que más que como una realidad a preservar la autonomía local en la Constitución se presenta como un deseado objetivo que la Constitución marca²⁷⁰.

En esta misma línea argumental venía manteniendo anteriormente por un sector de la doctrina, en el sentido de que la Garantía Institucional no sirve para cumplir una función positiva de la delimitación de la Autonomía Local por lo que se decantan hacia la superación de esta teoría por la Garantía Constitucional.

²⁷⁰ VELASCO CABALLERO, F., "La Autonomía Municipal". II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander, 2 de febrero de 2007 Pág. 8 http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf

En concreto, para el profesor Caamaño resulta inadecuado explicar la realidad de nuestras Entidades Locales mediante la figura de la garantía institucional. Son muchas las propuestas que se han formulado para remediar esta situación. Unas veces, con apoyo de la literalidad del Artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España 20 de enero de 1988 (en adelante CEAL), ha demandado su reconocimiento como derecho, mientras que en otras ocasiones se ha preferido hablar de la garantía constitucional²⁷¹.

En definitiva, se puede decir, como sostiene el profesor Velasco, que el Artículo 137 de la Constitución ordena a todos los poderes públicos, cada uno en su ámbito de competencias o jurisdicción, la optimización de la autonomía municipal. Expresiones actuales de esta dimensión principal de la autonomía municipal son: la interpretación flexibilizadora de la Reserva de Ley en relación con las ordenanzas municipales, y la adopción de una hermenéutica judicial favorable a la autonomía local.

Por último, en nuestros días la garantía constitucional de la autonomía municipal ya no tiene a la Ley Ordinaria como única interlocutora: los tratados internacionales es el caso de la CEAL de 1985 y los Estatutos de Autonomía intermedian hoy del espacio normativo que va de la Constitución a la Ley²⁷².

b) La delimitación del principio de Suficiencia Financiera.

Lo primero que hay que resaltar es que, como ya se ha indicado el Principio de Suficiencia Financiera es la vertiente económica del principio de Autonomía Municipal, pues la garantía constitucional de la autonomía local comporta la dotación a las Entidades Locales de los recursos financieros suficientes para el legítimo ejercicio de sus competencias en orden a la gestión de sus intereses sin lo cual no puede hablarse de verdadera autonomía ya que

²⁷¹CAAMAÑO DOMINGUEZ. F., "Autonomía Local y Principio..., óp. cit. p.12

²⁷² VELASCO CABALLERO, F., La Autonomía Municipal..., óp. cit. p. 4

no pasaría de ser una mera declaración formal y dicha garantía es desconocida si se le priva de posibilidades de existencia real (STC 104/2000).

Para el profesor Calvo Ortega, el principio constitucional de Suficiencia Financiera ofrece una complejidad notable, pues depende de las competencias que les sean atribuidas a las corporaciones locales, de la calidad de los servicios municipales, de la riqueza y del nivel de actividad económica que haya en cada municipio. De aquí que ha habido que complementar la tributación propia con una cesión de la recaudación de los impuestos estatales o con una participación en los tributos del Estado, por lo que la financiación local va a depender también de la propia capacidad financiera del Estado mismo.

Sigue indicando que, de cualquier manera, el compromiso de la Constitución es claro: “medios suficientes para el desempeño de sus funciones”. Ello obliga a tener siempre en cuenta esta declaración y la necesidad de mantener un equilibrio financiero razonable en todos los entes públicos (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios)²⁷³.

Ante esta complejidad del principio de Suficiencia Financiera, es necesario acudir a los criterios que ha ido fijando el Tribunal Constitucional para la delimitación y alcance de este principio:

c) El principio de Suficiencia Financiera como función política y equilibrio económico del Estado.

El Tribunal Constitucional parece asumir que las cuestiones atinentes a la asignación de los recursos entre los diferentes niveles de Gobierno, dada su naturaleza estrictamente cuantitativa, encuentran su más natural y genuino cauce de resolución en el proceso político. Esta es, desde luego la convicción que prevalece en la STC 179/1985, cuando los eventuales problemas de

²⁷³ CALVO ORTEGA, R., Crisis **Fiscal de los Municipios. Líneas de un replanteamiento** Estudio Madrid 2010. Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Dykinson, S.L 2010 pp. 71-74

suficiencia se plantean respecto sistema de financiación en su conjunto²⁷⁴. Dicha sentencia, al resolver los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, en relación con determinados Artículos de la Ley 24 /1983 sobre Medidas Urgentes de Saneamiento Regulación de las Haciendas Locales, estableció el siguiente criterio:

Dada la magnitud de las haciendas locales, la situación de equilibrio o desequilibrio en la que se encuentren puede afectar al equilibrio general de la economía y ser un dato importante a tener en cuenta al establecer las directrices de política económica (FJ.1.

Sigue señalando el FJ.3 de dicha sentencia:

No es el recurso de inconstitucionalidad, en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las haciendas territoriales o la coordinación de la actividad financiera de los diversos entes territoriales entre sí(FJ3).La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 de la Constitución corresponden al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa así como el desarrollo armónico de las diversas partes del territorio español (FF.3).

A partir de entonces, el TC ha sostenido sistemáticamente la necesidad de preservar esta esfera como decisión propia de legislador, y ello tanto por lo que concierne al diseño del sistema de financiación autonómico como al local.

Por lo tanto, ante el silencio de las disposiciones constitucionales, corresponde al legislador decidir libremente la estructura de las diversas fuentes de ingresos locales y el modo en que las mismas se combinarán para

²⁷⁴ MEDINA GUERRERO, M., “La Garantía Constitucional de Suficiencia Financiera de las Entidades Locales, Revista QDL, 1 de febrero de 2003, p.45

proveer de los medios suficientes; esto es, al legislador toca determinar en qué medida los recursos locales van a depender de lo que se recaude en el territorio de cada ente local en las diferentes figuras tributarias y en qué proporción procederán de las aportaciones presupuestarias y otros niveles de Gobierno. En suma, la Constitución impone, si, la observancia del mandato de suficiencia financiera, pero el “cómo” esta se consiga en el marco del modelo de financiación constituye una decisión de naturaleza política²⁷⁵.

d) El principio de Suficiencia Financiera y su dependencia de las disponibilidades presupuestarias del Estado.

Este criterio esta recogidos en dos sentencias del TC (97/1983 de 11 marzo y 96/1990 del 24 mayo), que por su interés aclaratorio pasamos a comentar a continuación:

La primera se refiere a las Comunidades Autónomas, pero es de destacar la preocupación del Tribunal Constitucional de establecer unos criterios razonables para el ejercicio de la Autonomía y Suficiencia Financiera tanto para las Comunidades Autónomas como para las entidades locales.

Este criterio no es otro que el principio de Suficiencia debe enmarcarse siempre dentro del contexto de las reales disponibilidades económicas de un sistema globalmente presidido por el principio de Solidaridad entre todos los españoles (FJ.3).

Por lo que se refiere a las Entidades Locales la STC 96/1990 de 24 mayo, relativa al recurso de inconstitucionalidad, promovido por diversas Comunidades Autónomas en relación con la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado, sobre su distribución y fijación de los criterios de esta participación.

En esta sentencia, el TC deja claro:

²⁷⁵ MEDINA GERRERO, M., “El Principio de Suficiencia Financiera Local: Su Protección Constitucional”. Sevilla, marzo de 2003 pp.8 y 9.

<http://seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors02-03/marc2.pdf>

*La participación de las Corporación locales en los tributos del Estado prevista en el Artículo 142 CE constituye una de las fuentes de financiación constitucionalmente posible, a través de la cual se pretende dotar al conjunto de los Entes locales de la necesaria suficiencia de fondos para el cumplimiento de las funciones que legalmente les han sido encomendadas, esto es, para posibilitar y garantizar en definitiva el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido, ello sin perjuicio de que aquella participación viene constituyendo hoy en día para numerosas entidades locales la única garantía de supervivencia financiera. No es otra la finalidad distinta de la de garantizar en el marco de las **disponibilidades presupuestarias** la suficiencia financiera de todas y cada una de las Corporaciones locales para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada, es lo que se persiguen los artículos 70 y 71 de la Ley el Presupuesto 50/984 al fijar unos criterios uniformes y homogéneos de distribución entre distintos entes locales en la participación de los ingresos al Estado (FJ.7)*

En esta misma sentencia se deja fijado otro criterio, y es que en este punto no cabe desconocer las competencias estatales en materia de Bases de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Hacienda General artículos 149.1.18 y 14 de la CE por lo que la participación de las entidad locales en los tributos del Estado se ampara en estos títulos competenciales (FJ.5)²⁷⁶.

e) Solidaridad y equilibrio territorial.

En este sentido el TC mantiene el criterio de que debe existir una correlación entre el principio de suficiencia financiera y el de Solidaridad y Equilibrio Territorial. Esta es la conclusión a la que llega igualmente la STC 96/1990 de 24 de mayo.

²⁷⁶ La Sentencia deja establecido que la participación de las entidades locales los tributos del estado son garantía de su autonomía y convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la hacienda local dentro del conjunto de la hacienda general (FJ.7).

El TC señala este criterio como límite al principio de suficiencia financiera municipal, donde se insiste en residenciar la facultad para el señalamiento de los criterios homogéneos y uniformes para el reparto por el legislador Estatal, ya que se trata de fondos mediante los cuales pretende hacer posible a todos y cada uno de los entes locales el ejercicio la autonomía cuya salvaguarda le corresponde constitucionalmente.

Así, incumbe al Estado en virtud de aquella Reserva de Ley a través de la actividad legislativa, hacen efectivos y conjugar el principio de suficiencia de las Haciendas Locales y el de solidaridad y equilibrio territorial. (FJ.7).

En el mismo sentido la STC 237/1992 de 15 de diciembre que resuelve el recurso interpuesto por el Gobierno Vasco y la Junta de Galicia contra los Artículos 56 y 55 y 56 de la Ley 46/1985, de Presupuestos Generales Estados para 1986 y que regulan la participación en los impuestos del Estado de municipios, diputaciones provinciales y Cabildos Insulares (FJ 6)²⁷⁷.

f) Control de la Arbitrariedad.

Hemos visto en los epígrafes anteriores los límites al principio de Suficiencia Financiera basados en criterios políticos, de solidaridad y equilibrio territorial y de disponibilidades presupuestarias en los que el TC se ha apoyado para determinar si una ley es o no compatible con el Artículo 142 de la CE.

Una vez vistos los condicionamientos al principio de Suficiencia Financiera, cabe analizar las posibilidades reales de control material de la suficiencia que puede desempeñar el Tribunal Constitucional en su actividad Jurisdiccional.

²⁷⁷ En este sentido se pronuncia el fundamento jurídico sexto de la sentencia al indicar textualmente “Esta es la conclusión a la cual llegamos en nuestra sentencia 96/1990 donde se insiste en residenciar la facultad para el señalamiento de los módulos para el reparto en el legislador estatal, ya que se trata de fondos mediante los cuales se pretende hacer posible a todos y cada uno de los entes locales el ejercicio de la autonomía cuya salvaguarda le corresponde constitucionalmente. En este sentido, incumbe al Estado, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, hacen efectivos y conjugar el principio de suficiencia de las haciendas locales y el de solidaridad y equilibrio territorial y a ello viene que le corresponda señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda en los ingresos estatales. (FJ.6)

Para el profesor Medina Guerrero, los límites antes indicados son los que, de acuerdo con la propia jurisprudencia constitucional, se topa el Tribunal para determinar si una ley es o no compatible con el Artículo 142 de la Constitución Española. Pero si tales son los condicionantes, ¿cuáles son las posibilidades reales de control material de la Suficiencia que puede desempeñar el TC en su actividad Jurisdiccional?

Atendiendo a los pronunciamientos existentes, se puede afirmar que los núcleos duros de las facultades revisoras materiales al respecto se concentran -y no sería inexacto decir se “agotan”- en el control de la arbitrariedad de la medida impugnada.

Habida cuenta de que la interdicción de la discrecionalidad, constituye un elemento consustancial al estado de derecho y que el TC no puede soslayar. Siempre será factible revisar si el reparto de los recursos entre los Entes Locales, adolece de falta de razonabilidad y puede, por ende, considerarse arbitrario.²⁷⁸

En este sentido se pronuncia la STS 150/1990, que en FJ 12 dice:

De otra parte, es claro que como señalan acertadamente los recurrentes, las transferencias y subvenciones de las Comunidades Autónomas a los Entes Locales deben distribuirse conforme a criterios objetivos y razonables, pues en caso contrario podrían resultar vulnerado los principios constitucionales de igualdad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Y también la STC 104/2000 es su FJ 8 indica:

*La norma impugnada en el presente recurso posee una finalidad razonable que es una especificación de la ley de haciendas locales, que previó la liquidación anual de la participación en los tributos del estado discutida, por lo que es aquí donde **se agota el** enjuiciamiento de su posible arbitrariedad, que la norma supera cumplidamente. En otros términos, si la norma de que tratamos no se muestra como desprovista de fundamento, aunque pueda*

²⁷⁸ MEDINA GERREO, M., El Principio de Suficiencia.....óp. cit., p. 12

legítimamente discreparse de la concreta solución, entrar en enjuiciamiento de cuál sería su medida justa supone discutir una opción tomada por el legislador que, aunque puede ser discutible no resulta arbitraria ni irracional.

3.- La Autonomía Municipal en la vertiente competencial o de gasto: Principios generales para determinar las competencias y servicios municipales.

3.1 Introducción: Pueblos, ciudades, grandes ciudades: La complejidad del Régimen Local. Una legislación uniforme para una gran variedad de municipios.

Antes de entrar en la cuestión competencial de los municipios conviene precisar la complejidad que encierra el régimen local español, donde existe una variedad enorme de municipios y a los que se les aplica, con algunas salvedades como luego veremos, la misma LRBRL. En efecto, como acertadamente dice la Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente, por su excesivo uniformismo heredero del modelo continental de Administración Local en el que se inserta de manera evidente²⁷⁹.

²⁷⁹ Este uniformismo ya es reconocido por la propia Exposición de Motivos de la Ley de Bases de Régimen Local. La peculiar estructura de dicho marco –legislación básica constitucional en términos de garantía institucional y remisión al legislador ordinario de los entes locales–, no significa, sin embargo, que ese Estatuto deba quedar regulado agotadoramente por la Ley. Resurge aquí la vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local, en modo alguno resuelta con los intentos frustrados de tipificación de regímenes locales (que sólo suponen una estéril flexibilización del uniformismo), sólo que ahora transmutada en la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomías (de las nacionalidades y regiones y de los entes locales). La resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esa ponderación resulta que si en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales), debe primar el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las entidades locales; plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquella a las características específicas de éstas.

Esta tendencia ha supuesto que, con la salvedad del denominado régimen de concejo abierto, propio de los municipios de muy escasa población, haya existido y exista esencialmente un régimen común, que con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica configura un modelo orgánico-funcional sustancialmente similar para todos los municipios, siendo prácticamente igual para los que apenas superan los cinco mil habitantes como para los que tienen varios cientos de miles o incluso millones²⁸⁰.

La LRBRL vino, por una parte, a mantener el tradicional criterio uniformista de nuestro Régimen Local. Y si bien prevé la posibilidad de regímenes especiales, no regula directamente ninguno, salvo las líneas esenciales del concejo abierto, limitándose, por un lado, en cuanto a los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, a declararlos vigentes en cuanto no se opusiesen, contradijesen o resultasen incompatibles con la nueva Ley Básica Estatal, y, por otro, a atribuir a las Comunidades Autónomas la regulación de las áreas metropolitanas²⁸¹.

Esta legislación uniforme rige para los 8.121 municipios incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, además de 3.719 entidades de ámbito territorial inferior a municipio.

De estos municipios, el 84 % tiene menos de 5.000 habitantes. Si bien solo el 13% de la población reside en ellos. En el otro extremo contamos con dieciséis grandes ciudades españolas con más de 250.000 habitantes, de las cuales seis cuentan con una población superior a los 500.000 habitantes. Estas grandes ciudades y su correspondiente número de habitantes son: Madrid, con

²⁸⁰ Exposición de Motivos de la Ley 57/2003, apartado I

²⁸¹ La misma Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 en su apartado II reconoce que en “En la legislación de Régimen Local del sistema político anterior se preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, que quedó prácticamente inédita, estableciéndose no obstante, mediante Leyes especiales de 1960 y de 1963 los regímenes especiales de Barcelona y Madrid, respectivamente, que no contenían realmente grandes innovaciones, limitándose, sustancialmente, a reforzar la figura del alcalde, a crear la figura de los delegados de servicio, a consagrar la división territorial en distritos y a operar ciertos reto

3.166.130; Barcelona con 1.611.822; Valencia con 792.303; Sevilla con 700.169; Zaragoza con 682.004; y Málaga con 568 479²⁸².

Para esta diversidad de municipios, la legislación de Régimen Local cuenta con una sola Normativa Básica Común, concretada en la LRBRL de 2 de abril de 1985²⁸³. Dicha Ley de Bases contenía en su primera redacción una normativa única para todos los municipios de España. Si bien en el tema de prestación de servicios obligatorios se establece una distinción en función del número de habitantes del municipio. En este sentido, la Ley de Bases establece las siguientes distinciones:

En todos los municipios, la Ley de Bases obliga a prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. Es decir, las funciones básicas de salubridad y comodidad que impone la sociedad actual. El siguiente escalón que distingue dicha ley, es el correspondiente a los municipios con población superior a 5000 habitantes y hasta 20.000, que además de los servicios anteriores, les impone tener parque público, biblioteca pública, mercado, y tratamiento de residuos. En el siguiente tramo están los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes, que deben sumar, además, los servicios de protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Por último, la Ley de Bases distingue los municipios superiores a 50.000 habitantes, a los que se les obliga, además de todo lo anterior, a prestar el

²⁸² Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Registro de Entidades Locales (REL) de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, población a 1 de enero de 2015

²⁸³ La propia Exposición de Motivos de la Ley 57/2003 en el párrafo primero del apartado II mantiene que “De este uniformismo se han resentido singularmente las mayores ciudades españolas, que han venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas. De hecho, el gobierno **urbano** no ha recibido hasta ahora un tratamiento específico suficiente en nuestro ordenamiento jurídico, como consecuencia de ese tradicional tratamiento unitario que ha caracterizado a nuestro régimen local.

servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y la protección del medio ambiente²⁸⁴.

La LRBRL ha sido objeto de reformas parciales, como la operada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, aprobada para el desarrollo del Gobierno Local, impulsada por el Gobierno de la Nación en el marco del denominado «Pacto Local» y que contiene medidas para el desarrollo del Gobierno Local en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y en materia de aguas.

Pero la reforma más importante vino de la mano de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local. Esta Ley inicialmente iba a ser la “Ley de Grandes Ciudades”, pero la tramitación parlamentaria fue derivando hacia una modificación de la LRBRL en la que introduce un nuevo Título X específicamente destinado a singularizar el régimen jurídico de los municipios de gran población.

La Ley excluye toda regulación competencial o financiera, cuestiones capitales para las grandes ciudades. Además, la propia lista de grandes ciudades a las que sería de aplicación, se ha ido ampliando progresivamente, al punto de ser aplicable hoy en ciudades medianas e incluso pequeñas²⁸⁵.

²⁸⁴ Artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985.

²⁸⁵ VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo Régimen Jurídico-Organizativo de los Municipios de Gran Población”. Ayuntamiento de Madrid.

Para el profesor Velasco, la regulación de los municipios de gran población tal y como resulta de la Ley 57/2003 no tiene claro parangón en el derecho público de nuestro entorno. En los distintos derechos locales de los Lander Alemanes se puede identificar una cierta tendencia hacia la singularización sobre todo competencial de medianas y grandes ciudades. Ahora bien, lo que no se encuentra es un único régimen jurídico ni siquiera a escala regional para aquella ciudad de singularizar las. Junto a los 120 municipios alemanes no encuadrados en comarcas están otros muchos municipios de entre aproximadamente 20.000 y 60.000 habitantes con diversas singularidades competenciales. En suma: las grandes y medianas ciudades alemanas con frecuencia disfrutaban de regímenes jurídicos singulares, pero no existe un único régimen especial aplicable a aquellos municipios. En el caso de Francia hay una regulación singular para ciudades concretas como es el caso de París, Lyon y Marsella, pero se trata, en todo caso, de regulaciones específicas para ciudades concretas y directamente enfocadas a la solución de problemas singulares propios de esas urbes.

http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_organizativo.pdf.

En sus 55 artículos y 11 disposiciones, se establece una división clara entre el Poder Ejecutivo -la Junta de Gobierno- y el Pleno, apostando por un modelo de gobierno local de corte parlamentario. La Junta se convierte en el máximo órgano de gestión, y asume competencias que antes tenía el Pleno. También se aprueban nuevos procedimientos para agilizar la toma de decisiones. Entre ellos, uno para aprobar las Ordenanzas Municipales.

Sin perjuicio de la referida Ley 57/2003 de 16 de diciembre, de Medidas de Modernización del Gobierno Local, las únicas ciudades que han sido objeto de una Ley Estatal Especial han sido Madrid y Barcelona.

En el caso de Madrid, la Ley Estatal 22/2006 de 4 de julio de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, regula el régimen especial de la Villa de Madrid, así como las peculiaridades del mismo en cuanto capital del Estado y sede de las instituciones generales, y por lo demás se rige por la legislación estatal.

La Ley de Capitalidad regula cuestiones como la comisión interadministrativa de capitalidad, honores, sede de instituciones generales pero la cuestión más importante, relativa a la Suficiencia Financiera no es objeto de regulación. Bien es cierto, como dice el profesor Fernández Miranda, que la doctrina no se pone de acuerdo en si la capitalidad debe recibir una compensación por capitalidad. En definitiva, dice el citado profesor que se trata llanamente de analizar qué se gasta además por ser capital; y lo que se ingresa de menos por la misma razón, sin obviar el beneficio que se obtiene por este mismo concepto²⁸⁶.

Por lo que se refiere a Barcelona, la especialidad del régimen jurídico se regula en la normativa autonómica por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre de la Carta Municipal de Barcelona, que contempla un régimen especial para la ciudad, regulando, entre otros aspectos, competencias municipales en materia de urbanismo infraestructuras y vivienda.

²⁸⁶ FERNANDEZ MIRANDA, J., **El régimen especial de Madrid como Gran Ciudad y Capital del Estado**. Ed. Iustel, Madrid 2007 p.114

Con posterioridad, la normativa Estatal también establece especialidades para la ciudad de Barcelona en el ámbito competencial Estatal a través de la Ley 1/2006 de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del Municipio de Barcelona. Dicha ley reconoce la autonomía municipal y otorga competencias en materia de infraestructuras, dominio público marítimo terrestre, telecomunicaciones, patrimonio histórico, movilidad, seguridad ciudadana, justicia de proximidad y Hacienda Municipal.

Barcelona arranca desde una situación diferente a Madrid. Su Carta Municipal se aprobó en consenso con la Generalitat, sin embargo, Madrid precisaba una aprobación estatal. Además, Barcelona está fuera de la Ley de Grandes Ciudades. En cuanto a la financiación, tampoco cuenta con aportaciones estatales extra. El texto recoge también que el Ayuntamiento de Barcelona, dentro de su término municipal, participará en la gestión del puerto de Barcelona, en los servicios ferroviarios estatales y el aeropuerto del Prat.

Desde el punto de vista de la financiación municipal, tampoco existía una distinción fundamental entre los pequeños municipios y las grandes ciudades. En la primera Ley de Haciendas Locales de 1988 no se hace distinción alguna. Simplemente la ley deja a la voluntad de los ayuntamientos la imposición de los impuestos locales, como son el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y la posibilidad de elegir el tipo impositivo de determinados impuestos municipales entre un tipo mínimo y un tipo máximo, previamente establecidos por la legislación Estatal.

Con la Ley del año 2002 y el Texto Refundido de 2004 se hace una distinción desde el punto de vista fiscal entre:

- a) Municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma y municipios que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes
- b) Resto de municipios
- c) Municipios turísticos

Los municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o de más de 75.000 habitantes el sistema de cesión o mejor dicho de participación en los de impuestos del Estado se determina mediante participación en los siguientes impuestos: el **1,6875%** de la cuota líquida del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, el **1,7897%** de la recaudación líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido y el **2,0454%** de recaudación de Impuestos Especiales sobre la cerveza, el vino, bebidas fermentadas, productos intermedios, alcoholes y bebidas derivadas, hidrocarburo y sobre labores de tabaco.

En el resto de los municipios, la participación en los tributos del Estado es de forma general y no en impuestos concretos, como el caso de los municipios referenciados en el Artículo 111 de la ley, y participan en función de determinadas variables y fórmulas matemáticas establecidas en los Artículos 123 y 124²⁸⁷.

Los municipios turísticos -es decir, aquellos comprendidos en el ámbito del Artículo 122 de la ley, que tengan una población superior a 20.000 habitantes y el número de viviendas de segunda residencia superior a las viviendas principales- se financian mediante la participación en los tributos del Estado con una fórmula de carácter mixta, ya que además de participar en el modelo general de variables esto de municipios se incluyen elementos relacionados con la Cesión de rendimientos los Impuestos Especiales sobre hidrocarburos y sobre la labor de tabaco computables a los municipios afectados.

La última reforma del Régimen Local ha sido a través de la LRSAL, que no deja de ser otra modificación más de la LRBRL de 1985, anulando la competencia universal del art. 28 y clarificando las competencias en propias y delegadas. En este sentido se suprimen, específicamente competencias en materia de salud y servicios sociales, que pasan a ser competencias exclusivas

²⁸⁷ Las variables que establece la Ley están en relación con el número de habitantes de derecho de cada municipio, el esfuerzo fiscal medio de cada municipio, ponderado por el número de habitantes de derecho, y el inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan los Presupuestos Generales del Estado

de las Comunidades Autónomas²⁸⁸, estableciendo un sistema de prestación de servicios más eficiente en los municipios de menos de 20.000 habitantes.²⁸⁹

El objetivo fundamental de la ley es reducir el déficit público, obligada por la situación de crisis económica y por las imposiciones de las Comunidad Europea, manteniendo en definitiva la uniformidad del Régimen Local con las variaciones que hemos indicado de en las leyes de las grandes ciudades y las especiales de Madrid y Barcelona.

Por lo tanto, salvo las modificaciones indicadas seguimos con un Régimen Local uniforme, que es en definitiva el espíritu que recoge la Ley de Bases de 1985, dejando constancia la de la uniformidad para todo el territorio nacional, pues, lo que se pretende es impedir injerencias de las CCAA y crear una dispersión de regímenes locales incompatibles con los criterios constitucionales de unidad y solidaridad territorial.

3.2 El carácter bifronte de las competencias legislativas en materia de Régimen Local: Estado, legislación básica y Comunidades Autónomas, legislación de desarrollo.

La CE establece dos planos competenciales en orden al desarrollo legislativo del Régimen Local. Por una parte, el Artículo 149.1.18 remite al Estado la competencia para determinar las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y por lo tanto las Bases sobre el Régimen Jurídico

²⁸⁸ La STC de 3 de marzo anula las disposiciones de la Ley 27/2013 sobre esta cuestión

²⁸⁹ En este sentido es significativo el párrafo 10 del Preámbulo de la RESAL que literalmente dice que, con este respaldo constitucional, el Estado ejerce una competencia de reforma de la Administración Local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra administración pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades evitativas

de la Administración Local; y por otra, el Artículo 148. 1. 2 atribuye a las CCAA la competencia para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre corporaciones locales, y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Pues bien, en aplicación del Art. 149,1,18 el Estado aprobó la Ley 7/1985 LRBRL, título competencial que ha permitido al Estado trazar un nuevo sistema de Administraciones Local, acomodado los criterios de los Artículos 137,140 y 141 de la Constitución, y cuya diferencia con el sistema anterior resulta bien patente. De un código minucioso y detallado se ha pasado a una regulación de poco más de un centenar de artículos, cuyo desarrollo constituye una tarea en la que la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas debe completar aquella regulación básica²⁹⁰.

La exposición de motivos de LRBRL es un compendio de historia del Régimen Local español, un análisis histórico necesario para entender la configuración del Régimen Local actual, que, a partir de unos pocos artículos de la Constitución, y al amparo del criterio interpretativo de la Garantía Institucional, ha desarrollado la autonomía de las Entidades Locales.

Dice la exposición de motivos que el Régimen Local tiene que ser por de pronto la norma institucional de los entes locales, esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis especial, no obstante, su condición formal de ley ordinaria.

Además, señala claramente cuál es la función que le corresponde a la Ley, y en este sentido indica que para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso su cometido específico en cuanto norma institucional de la administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de

²⁹⁰ SOSA WAGNER, F., **Manual de Derecho Local**. Ed. Thomson–Aranzadi, novena edición Cizur Menor (Navarra), año 2005, p. 43.

funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y al régimen de los medios personales y materiales.

Y también deja muy claro que en el régimen local la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18 en favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la administración local de ese fondo homogéneo para su integración coherente en el mismo.

Por lo que se refiere a los títulos competenciales que justifican y amparan esta Ley de Bases del Estado, la exposición de motivos los apoya en el Artículo 149.1.18, relativo a las Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, en relación con el 148.1. 2º de la Constitución.

Pero la Ley de Bases no es la única norma que regula el régimen jurídico de estas entidades, ya que la Constitución, en su Artículo 148.1.2, también atribuye a las Comunidades Autónomas competencias relativas a “la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general, a las funciones que correspondan a la Administración de Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autoriza la legislación sobre Régimen Local. En este sentido las Comunidades Autónomas en los aspectos que les atribuye la CE y en el ámbito de sus competencias han aprobado leyes sobre Régimen Local donde desarrollan de manera fundamental las materias que son propias de su competencia de limitación, creación y extinción de municipios²⁹¹.

²⁹¹ El Artículo 148 de la Constitución se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas estableciendo entre dichas competencias Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

La Legislación sobre Régimen Local de las diferentes autonomías es la siguiente: **Ley** 5/2010 de Autonomía Local de Andalucía de 11 de junio. **Ley** 7/1999 de Administración Local de Aragón del 9 de abril. **Ley** 17/2010 de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. **Ley** 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears. **Ley** 14/1990 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias de 26 de julio. **Ley** 6/1994 reguladora de las Entidades Locales Menores de la Comunidad Autónoma de Cantabria de 19 de mayo. **Ley** 3/1991 del 4 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha. **Ley** 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León. **Ley** 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (vigente hasta el 21 de mayo de 2003). **Ley** 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la administración local de Galicia.

Esa doble competencia legislativa ya fue reconocida en la STC 84/1982, de 23 de diciembre, que resuelve los recursos 108/1982 y 109/1982 promovidos por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra el Artículo 28 de la Ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

Dicho artículo hacía referencia a transferencias de funciones y servicios del Estado a las Corporaciones Locales.

Pues bien, el TC en esta sentencia y estando vigente el Texto Articulado Parcial de las Bases de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/76 de 6 octubre, deja claro el siguiente criterio:

Esta ley debe ajustarse sin embargo a las bases establecidas por el estado de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales aun en aquellas comunidades autónomas que como la catalana asume el máximo de competencias al respecto es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del termino) y de Las Comunidades Autónomas.

*Este carácter **bifronte** del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuyen la Constitución, cuyo Artículo 137 concibe a municipios y provincias como elemento de división y organización del territorio del Estado .dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las comunidades, les otorga potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquellos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad(FJ.4)*

Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja. **Ley** 2/2003 de administración local de la Comunidad de Madrid. **Ley** 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia. **Ley Foral** 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra. **Ley** 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

Este criterio fue ratificado con ocasión de la STC 214/1989 de 21 diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por diversas comunidades autónomas contra la Ley 7/1985 LRRL. En esta sentencia, el Tribunal Constitucional, y por lo que se refiere a las competencias del Estado, deja establecido:

El razonamiento concreto de este tribunal es el siguiente. Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de este derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley. Por todo ello, el tribunal constitucional deja sentado que la garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia (F.J. 1)²⁹².

En el ámbito de las competencias normativas sobre Hacienda Municipal, la reflexión más interesante sobre esta cuestión competencial es la referida por el profesor Jiménez Compaired en su Artículo “Las competencias autonómicas sobre la Hacienda Local a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31 /2010 de 28 de junio”, referida la Inconstitucionalidad del Estatuto de Cataluña.

En este trabajo, dicho autor mantiene que las competencias autonómicas en materia de Hacienda Local ya las había dejado fijadas el TC al resolver los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Haciendas

²⁹² En este sentido también se había pronunciado anteriormente la STC 32/1981 de 28 julio para indicar que el número 18 del Artículo 149. 1 de la constitución, a diferencia de los demás apartados del mismo Artículo hace referencia a una acción por así decir reflexiva del Estado(en el sentido más amplio del término) esto es, la que él mismo lleva a cabo en relación al aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación, añadiendo que esta peculiaridad es importante, ya que entronca con el tema de la garantía institucional, de lo cual deduciría que corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias Entre Locales constitucionalmente necesarios.

Locales promovidos por la Generalidad de Cataluña. En concreto se está refiriendo a la STC 233/1999 de 13 de diciembre.

Dice este autor que el Tribunal Constitucional había dicho que la expresión Régimen Local de los Estatutos tenía sin duda un carácter globalizador, comprensivo de la totalidad de los aspectos a que se refiere la administración local, incluida las Haciendas Locales. El Estado, al aprobar la Ley de Haciendas Locales, se había otorgado una capacidad normativa, casi ilimitada, sobre la materia objeto de dicha ley, barriendo cualquier precepto constitucional del que pudiera extraerse atribución de competencias –Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, Art.149.1. 18ª; Hacienda General, Art. 149.1. 14ª, pero también el Artículo 133, relativo la potestad tributaria originaria del Estado.

Explícitamente, la Ley Estatal sobre Haciendas Locales solo realizaba esporádico apoderamiento las Comunidades Autónomas con competencias régimen local: autorización de ciertas operaciones de crédito, asignación de participaciones en los tributos regionales, Pero la comprensión de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en esta materia de Hacienda Local se realiza principalmente a la luz de la STC 233/1999 de 16 de diciembre.

El Tribunal Constitucional se mostraba en general receptivo a las normas regionales que recogían aspectos, sino expresamente atribuido a las Comunidades Autónomas, sí al menos de intervención no prohibida, siempre con el debido respeto a la Autonomía local. Advertía sin carácter exhaustivo de la existencia de una serie de puntos en los que la Comunidad Autónoma ostentaba competencias normativas concretas: ese apoderamiento no surgió de una mención expresa de la Ley estatal, sino, al contrario, de la imposibilidad de ésta de detallar toda la regulación. Es decir, que ha de quedar espacio a la decisión autonómica, de tal forma que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar cuestiones tales como operaciones de crédito o presupuesto local, siempre con el debido respeto a la autonomía local.

La sentencia, congruente con los recursos presentados, examinó algunos de los preceptos impugnados, incluso llegó a advertir del exceso de la Ley Estatal en algunos aspectos.

En cualquier caso, de la STC 233/ 1999 deducía claramente que existían campos en los que la Comunidad Autónoma no podía entrar en manera alguna, habida cuenta de que la competencia estatal sobre los mismo no era para fijar bases, sino exclusivas. Se trataba sobre todo del Sistema Tributario de las Entidades Locales y de los criterios de participación en los ingresos del Estado. Ello debido a que su regulación se amparaba no tanto en el Artículo 149.1.18ª de la Constitución -bases de régimen jurídico de las administraciones públicas- como en el Artículo 149.1.14ª competencia exclusiva sobre hacienda general²⁹³.

3.3 Los criterios de la Ley de Bases de Régimen Local para determinar las competencias y servicios municipales.

Los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financiera proclamados en la Constitución son desarrollados en la LRBRL que tiene como objetivo dotar a los Ayuntamientos de las herramientas necesarias para que puedan ser efectivos los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera, atribuyendo a los ayuntamientos, en primer lugar, las competencias para el desarrollo de sus funciones y, en segundo lugar, dotándoles de potestades para que las puedan utilizar dentro del ámbito de su competencias²⁹⁴.

²⁹³ JIMÉNEZ COMPAIRED, I., "Las Competencias Autonómicas sobre la Hacia Local a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31 /2010 de 28 de junio". *Anuario Aragonés del Gobierno Local*. 2009-enero 2010 páginas 355 a 364.

²⁹⁴ El Artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local, otorga a los municipios en su calidad de administración pública de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias las siguientes potestades a) La potestad reglamentaria o de auto organización b) La potestad tributaria y financiera c) La potestad de programación o planificación d) La potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes la presunción de legitimidad y la ejecución de sus actos f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos h) Las relaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la hacienda pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las haciendas del Estado y de las comidas autónomas; así como la inembargable habilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes

Para el profesor Sánchez Morón, la consideración que tiene la Ley de Bases respecto a otras normas relativas al régimen local no es parámetro de constitucionalidad de ninguna otra norma estatal que afecte al régimen local, pues es una ley ordinaria que no forma parte del bloque de la constitucionalidad (STC 240/2006)²⁹⁵.

Por el contrario, dado que contiene legislación básica, si es parámetro de constitucionalidad de las Leyes Autonómicas y así lo reconoce la STC 27/1987 de 27 de febrero (FJ. 4), que resuelve el recurso contra la Ley 2/1983 de 4 de octubre de la Generalidad Valenciana por la que se declaran de interés general para dicha comunidad determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales²⁹⁶.

Por lo que se refiere a las competencias y servicios municipales, el Artículo 2.1 de la ley contiene el principio general de atribución de competencias. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán asegurar a los municipios el derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses

La dicción literal del Artículo 2 según la nueva redacción dada por la ley 27/2013 es la siguiente:

²⁹⁵ SÁNCHEZ MORON, M., Derecho Administrativo..., óp., cit., p... 351. En este sentido dice el FJ 8 de la citada Sentencia que el canon que este tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovido frente a las Leyes Estatales se ciñe a los preceptos constitucionales artículos 137, 140 y 141 de la Constitución Española que establecen ese criterio mínimo que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de los elementos esenciales del núcleo primario de autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local STC 109/1998 de 21 de mayo FJ 2 puesto que los destinatarios del Artículo 137 de la Constitución Española son todos los poderes públicos y más concretamente todos los legisladores STC 11/1999 de 11 de febrero FJ. 2

Pero la legislación básica sobre régimen local no se integra en el Bloque de la Constitucionalidad ni constituye canon de validez respecto a otras Leyes Estatales

²⁹⁶ En esta Sentencia deja claro el Tribunal Constitucional que los preceptos constitucionales recogidos en los artículos 137 y 141.2 de la constitución y artículos 44 y 47 del Estatuto de autonomía la Comunidad Valenciana junto con el Artículo 7 y 58.2 de la Ley De Bases de Régimen Local interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legalidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1963 de la General Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del **bloque de constitucionalidad** aplicable a la materia de que se trate.

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, *eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”²⁹⁷

El profesor Sosa Wagner comentando el artículo en su primitiva redacción, mantiene que cuando el legislador rotula un asunto como de interés local, aunque sea una decisión política y como tal “se deja aprisionar con dificultad en el apretado y preciso tejido de los conceptos jurídicos”, cuenta con elementos de medición satisfactorios en el Artículo 2 de la LRBRL, que maneja conceptos indeterminados, sin duda, pero determinables, como son la capacidad de gestión, las características de la actividad y, al mismo tiempo, máxima descentralización y máxima proximidad de gestión administrativa a los ciudadanos que son valores constitucionales (Art. 9.2 y 103 de la CE).²⁹⁸

Además, el propio Tribunal Constitucional en la sentencia 214/1989 de 21 diciembre se pronuncia sobre la constitucionalidad del párrafo 1 del Artículo 2, y sostiene el siguiente criterio:

Puede afirmarse, por tanto, el sistema arbitrado por el párrafo 1º del Artículo 2 de la LR BRL resulta plenamente adecuado a la constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto adecuado

²⁹⁷ La Última Parte del Artículo en *cursiva* corresponde al Añadido Introducido por La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es decir se resaltan los criterios de eficacia eficiencia y el respeto a la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

²⁹⁸ SOSA WAGNER, F., Manual de derecho..., óp. cit. p.57.

equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada a legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a las garantías de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que sea ulterior operación queda que deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales los artículos 2. 1º 25. 2º 26 y 36 de la misma LRBRL han establecido (FJ.3).

El profesor Parejo, al comentar la referida sentencia sostiene que la misma es definitivamente clara por los siguientes motivos:

- 1- Condensa legítimamente el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales, estableciendo y garantizando a tal fin su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, y fijando al respecto una orientación para llevar a cabo la asignación de tales competencias y, fijados esos correctos criterios y directrices, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos.
- 2- Concreta algo más al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades Locales deberán atribuírseles competencias, incluso especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Todo ello para, delimitada la existencia de un orden competencial vinculado a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades Locales, remitir la concreción última de las competencias locales, como no podía ser de otra manera, a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Dicha

legislación sectorial ya no es de Régimen Local, es decir, no tiene por objeto el desarrollo constitucional de la autonomía local.

- 3- Sobre esta base se sostiene el sistema arbitrado por el Artículo 2.1 de la LBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Pues en dicho precepto se mantiene y conjuga un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional, encomendada al legislador estatal, de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, función de la que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas.

De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia legislador, que en caso de las Comunidades Autónomas no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales establecidos por LRBRL²⁹⁹.

En este sentido, son ilustrativas las STC recaídas en relación con las obras realizadas al amparo de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y las realizadas por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (en adelante AENA) y que dejan claro las competencias municipales en los asuntos que conciernen a sus intereses.

Se trata de las sentencias 40/1989 sobre realización de obras en Puertos del Estado y la 204/2002 sobre realización de obras en recintos aeroportuarios por AENA.

La sentencia 40/1989, de 19 de febrero, se refiere a diversos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. El Artículo 19. 3 de dicha ley dispone que las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el dominio público portuario por las autoridades portuarias no

²⁹⁹ PAREJO ALFONSO, L., “La Autonomía Local en la Constitución”, en **Tratado de Derecho Municipal**, Tomo I. Obra colectiva dirigida por Don Santiago Muñoz Machado Ed Iustel tercera edición página 100.

estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el Artículo 84. 1 b) LRBRL

En contrapartida, el apartado 1 del mismo Artículo 19 establece la obligación de que las obras que realicen las autoridades portuarias en dominio público portuario sean sometidas al informe de la Administración Urbanística competente al objeto de garantizar que se adaptan al plan especial.

Pues bien, en relación con apartado 3º del referido Artículo 19 de la ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante el T.C. en dicha sentencia declara lo siguiente en su FJ.38:

Este tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concretara, básicamente en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen graduados en la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos

Sigue argumentando el Tribunal que entre los asuntos de interés de los municipios a los que extiende sus competencias está el urbanismo, de conformidad con el Artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con el art. 84. 1 de la misma al ordenar el sometimiento de la ley de las actividades de los ciudadanos a la previa licencia y otros actos de control preventivo.

De todo ello no puede, sin embargo deducirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que debe realizar en su término tendrá que producirse, sin excepción alguna en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía garantizada el Artículo 137 de la constitución española que el legislador disponga que, cuando existen razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos

*adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística.*³⁰⁰.

La sentencia declara la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante al prever que las obras públicas portuarias necesitan del informe previo de la administración urbanística competente, tal como prevé el Artículo 19. 3 de la citada ley³⁰¹.

También en este sentido, la sentencia 204/2002 de 31 de octubre, en relación con el art. 166 de la Ley 13/1996 del 30 diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, dispone:

“Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y en su zona de servicios por AENA no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el Artículo 84. 1 b) de la LRBRL por constituir obras públicas de interés general”

Hay que tener en cuenta que la exclusión del control preventivo municipal se refiere, sin restricciones, a todo el contenido del Artículo 84. 1 de la Ley 7/1985, y no solo a la licencia, dato normativo que según se verá después en este caso absolutamente determinante.

El Tribunal Constitucional sostiene que el Artículo 166.3 de la ley resulta contrario al principio de autonomía municipal reconocido y amparado por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española, impide gravemente el ejercicio de las facultades de control urbanístico, control que compete a los municipios.

³⁰⁰ Sigue diciendo la STC: En efecto centrándonos en el Artículo 19 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante sustrae al control preventivo municipal las obras de nueva construcción reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las autoridades portuarias. No obstante, la ley no excluye la intervención de municipio el poder emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario. Se garantiza por tanto la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

³⁰¹ La citada sentencia 40 /1989 sostiene, además, que, las competencias del Estado sobre Puertos no pueden justificar la exención de la licencia municipal en aquellos casos que las obras de construcción o conservación que afecten edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos y sostiene que en tales casos es de aplicación la legislación urbanística general y por tanto la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al ayuntamiento competente

En el Artículo 166.3 de la ley 13/1996 se excluye en términos absolutos cualquier acto de control preventivo municipal sobre las obras de construcción, reparación y conservación que se realicen en el ámbito del aeropuerto y su zona de servicios por AENA por constituir obras públicas de interés general refiriéndose como dato de contraste al Artículo 12 de la ley 25/1988 de Carreteras y al Artículo 19. 3 de la ley 27/1992 de Puertos del Estado y la Marina Mercante de la posibilidad de remisión al informe por municipios afectados.

En este caso concreto, el Art. 166 de la Ley 13/1996 no preveía la realización de ningún tipo de informe municipal por lo que declaró inconstitucional el citado Artículo.

Es decir, sobre la cuestión competencial la Ley de Bases de Régimen Local establece un criterio, una pauta general que, según el profesor Parada Vázquez, ya había sido establecido en el Estatuto Municipal de 1924 y en la ley de Régimen Local de 1955. La ley de Bases comienza por establecer la legitimación o capacidad del municipio para promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, lo que equivale a la regla de capacidad de la anterior legislación, para después señalar lo que este autor llama competencias de participación en las materias que enumera el Art. 25 y que el Artículo 7 de la LRBRL denomina competencias propias (la denominación se mantiene en la regulación del nuevo art 7 y 25 de la LRSAL)

En estas materias, la Ley Estatal o Autonómica determinará las competencias municipales de conformidad con los principios establecidos en el Artículo 2; es decir, el legislador debe atenderse a los criterios apuntados en dicho Artículo: descentralización y máxima proximidad y ahora eficacia eficiencia y con sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera³⁰².

³⁰² PARADA VAZQUEZ, R., **Derecho Administrativo I. Introducción Organización Administrativa empleo público**,_Ed, Open. Ediciones Universitarias, S.L 23ª edición 2013, pp.262 y 263.

El citado Artículo 25 relaciona una serie de materias en las cuales la legislación del Estado o de las CCAA (según el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución) deberá necesariamente atribuir competencias a los municipios.

El problema que se plantea con la relación de estos artículos (tanto en la redacción antigua como en la actual), como acertadamente apunta el profesor Sánchez Morón, es que la Ley de Bases de Régimen Local no establece qué competencias específicas corresponden a los municipios sobre tales materias, ni exige que dichas competencias municipales sean exclusivas sobre la materia en cuestión³⁰³.

Este criterio competencial es ratificado también por la CEAL suscrita en el marco del Consejo de Europa que como todos los tratados que necesitan la aceptación de las Cortes, la CEAL se caracteriza por estar investida tanto de fuerza pasiva como de fuerza activa frente a las leyes. Es decir; no se trata únicamente de que la Carta no pueda ser derogada por una ley (lo que se explica de todos los tratados de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 96 de la CE), sino de que, al haber sido aprobada por el Legislativo, vino a derogar lo establecido en las leyes anteriores en todos aquellos extremos que la contradijeran.

En consecuencia, allá donde se detecte una colisión, habría de adaptarse necesariamente a lo establecido en la Carta. Como tantas veces ha dicho el TC, la elucidación del conflicto atañe a la jurisdicción ordinaria toda vez que las contradicciones entre los tratados y las leyes no encierran sino un problema del derecho aplicable, cuya resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan³⁰⁴.

La CEAL contiene una serie de principios y normas desarrolladas a lo largo de un preámbulo y 18 artículos tendentes a configurar la Autonomía y

³⁰³ SÁNCHEZ MORON, M., Derecho Administrativo..., Óp. cit. pp. 383 y 384

³⁰⁴ MEDINA GUERRERO, M., **La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial**. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2004 p. 64

Suficiencia Financiera Local como uno de los principales fundamentos del régimen democrático.

En el preámbulo de la Carta ya se establece que el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa, indicando que las Entidades Locales investidas de competencias efectivas permiten una *administración eficaz y próxima al ciudadano*, y por eso mismo consideran que el fortalecimiento de la autonomía local en los diferentes países de Europa representa una contribución esencial a la construcción de una Europa basada en los principios fundamentales regulados en su articulado.

El Artículo 3º de la Carta define la autonomía local como el derecho y la capacidad efectiva de los Entes Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. En definitiva, la CEAL ratifica íntegramente los criterios que ya habían sido fijados anteriormente en España en la LRBRL.

4.- La autonomía municipal en la vertiente de los ingresos: El mandato concreto de la Constitución para dar cumplimiento al Principio de Suficiencia Financiera Municipal.

4.1 Medios suficientes proporcionales diversificados y evolutivos.

El artículo 142 de la Constitución establece que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los del Estado y de las CCAA

Hemos analizado anteriormente los criterios generales con los que el TC venía a **delimitar** el alcance del Principio de Suficiencia Financiera (decisión política, solidaridad y equilibrio territorial, disponibilidades presupuestarias e

interdicción de la arbitrariedad). En este apartado se analiza el **mandato concreto** de la Constitución al establecer que dichos medios sean suficientes que se nutrirán de los tributos propios y de la participación den los del Estado y CCAA.

En cuanto a los tributos propios el TC en uno de sus primeros pronunciamientos, en concreto la STC 4/1981 de fecha 2 de febrero, ya dejó establecido el significado y alcance del poder tributario local, relacionándolo con la autonomía constitucionalmente garantizada. En esta sentencia se fija qué debe entenderse por autonomía financiera local, estableciendo que la Constitución no garantiza a las corporaciones locales una autonomía económico financiera en el sentido de que dispongan de medios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es que esos medios sean suficientes, pero no debe ser en su totalidad propios. (FJ 4)³⁰⁵

Para la Normativa Europea la suficiencia financiera supone el derecho de las Entidades Locales a tener recursos propios suficientes, pero no cualquier tipo suficiencia, como se desprende del tenor literal del art. 9º (que se conecta con el principio del ejercicio de sus competencias), insistiendo a continuación que los recursos deben ser proporcionales a sus competencias previstas por la Constitución o por la Ley (Art. 9.1 y 2 de la Carta).

Las Entidades Locales tienen derecho en el marco de la política económica nacional a tener sus recursos propios suficientes en los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

³⁰⁵ También en este sentido la STC 48/2004 de 25 de marzo en el fundamento jurídico 10 mantiene que el citado artículo 142 de la constitución española, al señalar que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas, no garantiza a las corporaciones locales autonomía económico financiera en el sentido de que dispongan de los medios propios-patrimoniales y tributarios-suficientes para el cumplimiento de sus fines, sino lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios. Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada

La CEAL relaciona claramente los ingresos financieros locales con su propio ámbito competencial al exigir que los sistemas de financiación de las corporaciones locales sean de una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirle seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias (Art. 9.4 de la CEAL).

Por último, la CEAL contempla la posibilidad de que se conceda a las Entidades Locales subvenciones destinadas a una finalidad concreta como un mecanismo de financiación de carácter excepcional, pero la concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades Locales en su propio ámbito de competencias (art. 9.7 de la CEAL). Es decir, se deben adoptar mecanismos de compensación a favor de las Entidades Locales financieramente más débiles, destinados a proteger y corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación. Tales procedimientos no deben reducir la libertad de opción de las Entidades Locales en su propio ámbito de competencia. (Art. 9.5 de la CEAL).

En palabras del profesor Medina Guerrero pocas dudas hay que albergar acerca de qué puede y debe recurrirse a la CEAL para tratar de perfilar el alcance de la autonomía local configurado por las normas integrantes del Bloque de la Constitucionalidad, añadiendo que, el TS ha asumido sin matices su función hermenéutica: “la autonomía local debe ser interpretada, en el terreno competencial de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la CEAL”³⁰⁶

4.2 Corresponsabilidad del Estado y Comunidades Autónomas.

El Artículo 142 de la CE deja claramente establecido que las haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. De este precepto, en efecto, como ha hecho el TS Supremo, no puede sino extraerse la conclusión de que

³⁰⁶ MEDINA GUERRERO, M. La Protección Institucional de la Autonomía..., Óp. cit., p. 64.

tanto el legislador estatal como el autonómico se encuentran directa y constitucionalmente concernidos a dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales.³⁰⁷

Para el profesor Martín Queralt la relación del artículo 142 de la constitución en el sentido de que prevea que las haciendas locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas, supone una inequívoca toma de posición por parte del constituyente acerca del modelo de financiación de las entidades locales. En efecto, las Haciendas Locales no pueden jurídicamente conceptuarse como un ordenamiento absolutamente diferenciado del ordenamiento Hacendístico Estatal y del propio de las Comunidades Autónomas. Antes al contrario, existe, por imperativo constitucional, una vía de conexión entre ambos, que viene justamente dada por la participación que las primeras se les concede en el producto recaudatorio obtenido por el Estado y las Comunidades Autónomas³⁰⁸.

El desarrollo legislativo de este principio, la legislación estatal lo concreta en la LRRL dedicando el Título VIII a regular las Haciendas Locales y a disponer en su Artículo 105 que las Entidades Locales tendrán que dotarse de recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines y se nutrirán, además de tributos propios, de las participaciones reconocidas del Estado, de los de las CCAA y de aquellos otros recursos que prevea la ley y más concretamente en

³⁰⁷ MEDINA GUERRERO, M., El principio de suficiencia Financiera..., óp. cit. p.6. El profesor Medina Ortega cita la STS 30 de octubre de 1999 en la que además de el de ratificar el contenido del Artículo 142 de la constitución en el sentido de que el legislador estatal y autonómico se encuentran directa y constitucionalmente concernidos a dar efectividad al principio de suficiencia financiera de las entidades locales, también se refiere a las competencias de las Comunidades Autónomas, (en este supuesto concretamente a la Comunidad Autónoma de Andalucía) en materia de hacienda locales, el fundamento de derecho D establece que, el hecho de que, el régimen tributario de las entidades locales venga regulado por una ley estatal-la de haciendas locales precitada-y el que ésta-Art. 1º- tenga tal consideración de legislación básica, no puede suponer, en absoluto, el apartamiento de las Comunidades Autónomas de las competencias que puedan desarrollarse en la materia. La declaración de competencia, pues contenida en el Artículo 13.3 del Estatuto Andaluz no es una declaración vacía de contenido o carente de sentido, sino, por el contrario, una realidad normativa que abre un marco competencial autonómico propio, al menos para legitimarlas-a las Comunidades, se entiende-a la hora de impugnar acuerdos municipales que se estimen infringe dicha normativa.

³⁰⁸ MARTÍN QUERALT, J., La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Obra colectiva **Tratado de Derecho Municipal**, tomo IV, dirigido por Santiago Muñoz Machado, Ed. Iustel, Madrid 2011 p.4104

Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL),

En la Exposición de Motivos de dicha Ley, se afirma que el objeto de la ley es la efectiva realización del principio de Suficiencia Financiera consagrada en la Constitución Española, y, para ello, dicha Ley establece también en su art. 2º las vías fundamentales de financiación: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

No obstante indicar el art. 2 como una forma de ingresos la participación en los tributos de las CCAA, estos ingresos, por evidentes cuestiones competenciales, no son regulados en esta Ley por lo que, serán las diferentes CCAA las competentes para dar cumplimiento a este mandato Constitucional.

Los profesores Ramallo Massanet y Zornoza Pérez son contundentes al afirmar que la falta de desarrollo de los sistemas de participación de las Haciendas Locales en los tributos de las comunidades autónomas constituye un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales por omisión respecto de la articulación de dichas Haciendas Locales, de modo que, la inactividad a ese respecto por las Comunidades Autónomas debe calificarse de abiertamente inconstitucional, aunque no exista cauce procesal adecuado para la proclamación de esta suerte de inconstitucionalidad en que incurren las citadas instancias territoriales al eludir sus responsabilidades en la financiación de las Haciendas Locales³⁰⁹.

También para el profesor Suárez Pandiello, resulta sorprendente el escaso papel que en el ámbito de la financiación local juegan las CCAA, y ello a pesar de la prescripción constitucional de que los gobiernos locales deberán participar en los ingresos de las CCAA, la realidad a día de hoy es que el despliegue de esta Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (en adelante PICAS) ha sido mínimo, y que la financiación de las Comunidades Autónomas a los municipios ha tenido casi siempre carácter

³⁰⁹ RAMALLO MASSAET, J. y ZORNOZA PÉREZ, J., "Autonomía y Suficiencia en la financiación de las Haciendas Locales" *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* (REALA), Número 259, 1993, p. 511

condicionado y destinado a proyectos definidos y priorizados en su inmensa mayoría por los gobiernos autonómicos³¹⁰.

4.3 Reserva de ley tributaria: La participación de los ayuntamientos en las leyes que les afectan a través de la Comisión Nacional de Administración Local.

En el Régimen Local la reserva de ley en materia tributaria se traduce en la competencia del Estado para crear por Ley la figura tributaria y los elementos esenciales de la misma, en el ejercicio de la potestad tributaria que originalmente solo a él le corresponde, y a las Corporaciones Locales les corresponde establecer y exigir los tributos dentro del marco legalmente establecido y en aplicación del poder tributario derivado.

Dicho esto, hay que añadir que, en el ámbito de la Hacienda Municipal, la reserva de ley en materia tributaria no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo. El grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible o el establecimiento de beneficios fiscales que afecten a los tributos, pero la concreción requerida por la ley es menor cuando se trata regular otros elementos del tributo.

Así, con relación al tipo de gravamen, el TC ha considerado que se trata de un elemento esencial en la definición del tributo, cuya determinación corresponde necesariamente a la ley; sin embargo, cuando se está ante tributos de carácter local puede el legislador hacer una parcial regulación de los tipos, disponiendo criterios o límites para su ulterior definición por la corporación local que corresponderá a la fijación del tipo que ha de ser aplicado³¹¹.

³¹⁰ SUÁREZ PANDIELLO, J., “De Crisis Perspectivas y Haciendas locales”. *Revista Democracia y Gobierno Local* (Fundación Democracia y Gobierno Local) nº 29 primer trimestre de 2014 p. 7.

³¹¹ Este es el caso de la mayoría de los Impuestos Municipales, donde la Ley de Haciendas Locales se limita a establecer unos tipos impositivos mínimos en los impuestos obligatorios para el supuesto de que los Ayuntamientos no aprueben la Ordenanza Fiscal correspondiente. En los municipios en los que se apruebe la Ordenanza Fiscal, el tipo impositivo del impuesto puede variar dentro del margen que establece la Ley de Haciendas Locales.

La cuestión de la reserva de ley en relación con el poder tributario de las entidades locales quedó aclarada en la STC 19 /1987, de 17 de febrero, al reconocer en su

Está claro que, si bien respeto a los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta el punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda la regulación directa en el ámbito parcial que así le reserva la Constitución (art133.1 y 2) de conformidad con el primero de los apartados de este precepto constitucional le corresponde al Estado la creación ex novo de cada figura tributaria (FJ.4).³¹²

Es decir, la potestad tributaria de carácter derivado no puede hacerse valer frente a la Reserva de Ley Tributaria:

El que la norma fundamental haya querido aquí el establecimiento o la exigencia de tributos propios por las corporaciones locales se realice no sólo de acuerdo con la Constitución misma sino también de conformidad con lo dispuesto en las Leyes significa, en lo que ahora importa, que esa potestad tributaria de carácter derivado no podrá hacerse valer en detrimento de la Reserva de Ley presente en este sector del ordenamiento jurídico en los artículos 31.3 y 133 de la Constitución. (FJ.4)

No obstante, también dice la Sentencia

Las leyes reclamadas por la Constitución en su art 133.2 no son por lo que a las corporaciones locales se refiere, meramente habilitadoras para el

³¹² La Sentencia considera que la Constitución procura así integrar las exigencias diversas, en este campo, de la Reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial, autonomía que, en lo que a las Corporaciones Locales se refiere, posee también una proyección en el terreno tributario, pues estos entes habrán de contar con tributos propios y sobre los mismos deberá la ley reconocerles una intervención en su establecimiento o en su exigencia, según previenen los artículos 140 y 133.2 de la misma norma fundamental, ello sin perjuicio de que, esta autonomía tributaria no sea plena los tributos propios son sólo una de las varias fuentes de ingresos de las haciendas locales) y de que no aparezca la misma, desde luego, carente de límites, por el mismo carácter derivado del poder tributario de las Corporaciones Locales y porque también respecto de ellas como no podía ser de otro modo, la autonomía hace referencia a un poder necesariamente limitado (STC 1/1981 , de 26 de enero).

ejercicio de una potestad tributaria que originalmente solo corresponde al Estado. Son también leyes ordenadoras siquiera de modo parcial en mérito a la autonomía de los municipios (FJ 4).

En definitiva, corresponde al Estado crear por ley la figura tributaria y los elementos esenciales del mismo en ejercicio de la potestad tributaria que originariamente solo a él le corresponde, y a las corporaciones locales establecer y exigir los tributos dentro del marco legalmente establecido y en aplicación del poder tributario derivado que les corresponde.

Sin perjuicio del principio de Reserva de Ley, los municipios pueden intervenir en la legislación de Haciendas Locales por los cauces establecidos en el Título IX de la LRBRL sobre Organización para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de Administración Local.

Esta participación se realiza a través de la Comisión Nacional de Administración Local (en adelante CNAL) como órgano permanente para la colaboración entre la administración general del Estado y la Administración Local, regulada en los Artículos 117 a 119 de la LRBRL.

La CNAL es el órgano permanente para la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local. La Comisión está formada, bajo la presidencia del Ministro de Administraciones Públicas, por un número igual de representantes de las entidades locales³¹³ y de la Administración General del Estado. La designación de los representantes de las entidades locales le corresponde en todo caso a la asociación de ámbito estatal con mayor implantación.³¹⁴

Su composición, funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos se determinará reglamentariamente, mediante Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.

³¹³ El Real Decreto 427/2005 los concreta en 13 vocales que deberán, además, tener la condición de miembro de corporación local

³¹⁴ La Federación Española de Municipios y Provincias

La Comisión se reúne previa convocatoria de su presidente, a iniciativa propia o a solicitud de la representación local. A sus reuniones podrán asistir, cuando sean convocados por su presidente, representantes de las Comunidades Autónomas.

El pleno de la CNAL podrá delegar funciones en sus subcomisiones, con excepción del informe de los anteproyectos de ley que versen sobre las siguientes materias:

- a) Normativa básica de régimen local
- b) Haciendas Locales
- c) Leyes Orgánicas que afecten a la Administración Local

En definitiva, y como es lógico, se establece por vía legal un cauce de participación de los municipios en materia de Haciendas Locales, respetando en todo caso el principio constitucional de Reserva de Ley.

5.- La protección de los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera de los municipios.

5.1 La defensa de la autonomía local: La Ley Orgánica 7/1999, sobre conflictos en defensa de la autonomía local.

A la hora de regular la forma de defender la Autonomía local, la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (LOTIC) no contemplaba inicialmente un recurso directo o indirecto que pudieran utilizar las Corporaciones Locales para la defensa de la autonomía local.

Bien es cierto que, respecto a las normas infra legales o actos administrativos, los cauces de protección de la autonomía local están suficientemente garantizados a través del procedimiento Contencioso - Administrativo. Sin embargo, cuando la lesión del derecho de autonomía viene a resultas de una norma reglamentaria que trae causa en una ley infractora, la

única vía era el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad ante el ante el órgano judicial correspondiente. Y cuando es la propia ley estatal o autonómica la que desatiende la garantía constitucional de la autonomía de los municipios y provincias, las posibilidades de reacción de los entes locales se reducen a un mero derecho de petición ante la Comisión Nacional de Administración Local en los términos 63.3 y 119 de la LRBRL instándola a que presente un recurso de inconstitucionalidad.³¹⁵

Por otra parte, la STS de 25 enero 1988 de la Sala de lo Contencioso Administrativo se hace la observación que la posible lesión del Artículo 140 de la Constitución (Autonomía Municipal) no es incardinarle en el ámbito del Proceso Sumario y Preferente de la Defensa de los Derechos Fundamentales que solo conoce de las vulneraciones de dichos derechos de acuerdo con el Arts. 14 al 30 de la Constitución y entre las que no se incluye el principio de Autonomía de los municipios³¹⁶.

La doctrina ha manifestado en la insuficiencia de los mecanismos de protección existentes en la época en que se ratificó la CEAL, que en su Artículo 11 dispone que las entidades locales deben disponer de una vía de recurso o jurisdicción a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto

³¹⁵ CARBALLEIRA RIVERA, M.T., "El nuevo conflicto en defensa de la autonomía local ante el tribunal constitucional". Revista Jurídica Gallega página 219. <http://www.rexurga.com/pdf/COL120.pdf>

³¹⁶ La STS DE 25 de enero de 1988 recaída en el recurso interpuesto por los Ayuntamientos de Castell de Félix, Hospitales de Llobregat, Sant Vicenç dels Horts Mongat, Cerdanyola del Vallés, San Adrián del Besós, Palleja y la Corporación Metropolitana de Barcelona que impugnaba los artículos 2.2 y 23.2 del Decreto del Consejo Ejecutivo de la da Generalidad de Cataluña por el que se desarrolla la Comisión mixta y el régimen transitorio previstos en la Ley 7/1987 de 4 abril por la que establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa, por el procedimiento de Protección jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, regulados en la Ley 62/78 de 26 de diciembre. Dicha la sentencia su fundamento jurídico tercero dice que la Autonomía Local debe ser entendida como un derecho de la comunidad a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos les atañen sin embargo conviene precisar que esta aparente lesión del Artículo 140 de la Prima Lex no es incardinarle en el ámbito delimitado de ese proceso sumario y preferente que únicamente conoce de las presuntas conculcaciones de los derechos fundamentales de las personas, garantizadas en los artículos 14 al 30 de la Constitución, de conformidad con el Artículo 53.2 de la Norma Fundamental como medianamente ha declarado el tribunal constitucional en su sentencia 29 de mayo de 1987 FJ. 25 entre los que no se incluye el principio de la Autonomía de los municipios.

a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución como en su legislación interna.

Desde la ratificación de la CEAL (Estrasburgo 15 de octubre de 1985 ratificada en España el 20 de enero de 1988) hasta la promulgación de la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, que modifica a la Ley Orgánica 2 /1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional, las entidades locales no han tenido mecanismos directos de impugnación de leyes Estatales y Autonómicas cuando se invadía su autonomía.

En opinión de Jaume Galofre,³¹⁷ cuando la doctrina ha analizado los posibles mecanismos de acceso de los municipios ante el Tribunal Constitucional, ha llegado a la conclusión de que en las circunstancias normativas anteriores a la modificación de la LOTC, tal acceso no era posible. Solo mediante el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales ordinarios es factible que el Tribunal Constitucional analice una disposición con rango de ley que conculque el principio de Autonomía Local. El que se interponga recurso por los demás sujetos legitimados por la Constitución ha resultado en la práctica utópico. Solo en la medida de que una ley o acto en ella equiparado haya afectado a políticas o competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, se ha reaccionado mediante el oportuno recurso, que en contadas ocasiones ha permitido al Tribunal Constitucional sentar doctrina sobre la autonomía local.

El autor añade que más inoperante ha sido a este fin la CNAL, creada por la Ley 7/1985 LBRL. Su propia composición y régimen de acuerdos - consenso entre la representación estatal y local estaba, desde el principio, condenada al fracaso. Tampoco la existencia de expresado consenso garantizaba, en absoluto, que los órganos legitimados para interponer el recurso acepten a petición de la comisión.

Tampoco el TC ha admitido el recurso de amparo contra actos o disposiciones que haya infringido el principio de Autonomía Local al no

³¹⁷ Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona.

encontrarse esta entre los derechos que la Constitución reserva taxativamente para este recurso³¹⁸.

Asimismo, la jurisprudencia del TC ha sostenido en la Sentencia 32/1981 de 28 de julio, la inexistencia de una vía directa de las Corporaciones Locales ante el TC para defender cuestiones relacionadas con la autonomía municipal.

Dice así el FJ.5 de la Sentencia:

*Las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias en la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación de cada Comunidad Autónoma pueda hacer ese derecho tanto más cuanto que el mismo no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un **derecho de carácter reaccional** que eventualmente les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a las normas con rango de ley.*

5.2.- La Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

Esta deficiencia que impedía a los Ayuntamientos tener una vía para defender su autonomía local fue subsanada en el ámbito del Pacto Local, mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que se modificó la LOTC regulando, al amparo de lo previsto en el Artículo 161.1.d) de la CE, dentro del Título IV de dicha ley "De los conflictos constitucionales", un nuevo

³¹⁸GALOFRE, J., "Notas sobre el Acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en Defensa de la Autonomía Local". Documentos Pi y Sunyer, nº.3. septiembre de 1997, pp. 11 y 12. Edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d' Estudis Autonòmics. En este trabajo sobre el acceso de los entes locales al TC y la protección de la autonomía local, indica este autor que, en los supuestos en que se ha podido conculcar un posible derecho de una entidad local de los amparados por los artículos 14 al 30 del texto constitucional el TC solo ha admitido recursos de amparo en materia de tutela judicial efectiva; ningún otro que haya versado sobre otros derechos de esta naturaleza, como puede ser el derecho a la igualdad, ha entendido el Tribunal que pueda ser esgrimido constitucionalmente por los entes locales. No cabe, por tanto, abrir el cauce de defensa de la autonomía local, a través de su conexión con los derechos regulados en los citados preceptos de la Constitución, como algún autor había propuesto.

procedimiento, denominado “De los conflictos en defensa de la Autonomía Local”, que vendrá a constituir el nuevo Capítulo IV del señalado Título IV ³¹⁹.

Con este nuevo procedimiento constitucional, aquellas leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con la garantía constitucional de la autonomía local podrán ser objeto de impugnación ante el TC por parte de los Entes Locales.

Para plantear el conflicto en defensa de la autonomía local, se considera necesario limitar el ámbito de los sujetos legitimados, de modo que solo lo estén, de un lado, los municipios o provincias que sean únicos destinatarios de la correspondiente ley y, de otro, un séptimo del número de municipios del ámbito territorial a que afecte aquella, siempre que representen al menos a un sexto de la población oficial del ámbito territorial afectado, o la mitad de las provincias en el mismo ámbito, siempre que representen, a su vez, la mitad de la población oficial del ámbito territorial afectado.

Se trata de garantizar los intereses de los entes locales afectados ponderando su entidad, de modo que los mismos sean suficientemente representativos y que no se refieran a los propios de los entes locales aisladamente considerados³²⁰.

En definitiva, hasta la modificación de la LOTC solo las normas legales que pudieran lesionar la autonomía local tenían acceso a la jurisdicción

³¹⁹ La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, se enmarca dentro del conjunto de los seis proyectos de ley remitidos por el gobierno al Congreso de los diputados y presentados por el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Mariano Rajoy, como fruto del denominado Pacto Local y como el paquete normativo de mayor trascendencia para la Entidades Locales desde la aprobación de la LBRL.

³²⁰ Dice la Exposición de Motivos de la Ley: la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el tribunal constitucional, por parte de los entes locales, aquellas leyes del Estado o de las comunidades autónomas que pudieran no resultar respetuosas de dicha autonomía. Con ello, se perfecciona en nuestro ordenamiento la previsión del Artículo 11 de la carta europea de la autonomía local hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988 que señala que las entidades locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la constitución. En este sentido el nuevo procedimiento abre una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el tribunal constitucional que permitirá a este desarrollar la interpretación de la garantía constitucional de tal autonomía en el marco de la distribución territorial del poder

contenciosa administrativa. En concreto, el Artículo 63. 2 de la LRBRL legitimaba a las entidades territoriales dentro del proceso Contencioso Administrativo para la impugnación de las disposiciones y actos generales del Estado o Comunidades Autónomas que lesionen su autonomía.

El apartado tres de dicho artículo, indicaba que las entidades locales territoriales estarán legitimadas para promover, en los términos del Art. 119 de dicha Ley, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son éstas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada. Este recurso, de conformidad con el Art. 119 de la Ley debía tramitarse a través de la CNAL que podía solicitar a los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el TC de las leyes, del Estado o de las Comunidades Autónomas que estimen lesivas para la autonomía local garantizada constitucionalmente. Esta misma solicitud podrá realizarla la representación de la Entidades Locales en la Comisión.

En palabras del profesor Parejo: “el déficit que se padecía en este punto ha venido a superarlo mediante la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, operada en 1999 en el contexto del Pacto Local y la consecuencia es la introducción de un específico conflicto en defensa de la autonomía local³²¹.

En principio, está concebido para cualquier conflicto que se refiera a la autonomía local, pero si se analiza el Art. 75 se verá que al hablar de la sentencia que se dicte al plantearse este conflicto, ésta declarara si existe o no vulneración de la autonomía constitucionalmente garantizada, determinando según proceda la titularidad o atribución de la competencia controvertida.

Sobre estas cuestiones ya se ha pronunciado el TC, como en la sentencia 240/2006. Esta Sentencia aclara, en su FJ.2, que el conflicto en defensa de la autonomía local, constituye una vía para la defensa específica de

³²¹ PAREJO ALFOSO, L. “La autonomía local en la Constitución” obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S **Tratado de Derecho Municipal**, Ed Iustel Tercera Edición, Tomo I pág. 115.

la autonomía local ante el TC, tal como indica la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1999. Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto solo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y, en consecuencia, no podrá alegarse otra razón fundada en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales.

6.- La necesidad de incorporar en la Administración Municipal el Principio de Estabilidad Presupuestaria: La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

6.1 La crisis económica y la necesaria incorporación a la Constitución del principio de Estabilidad Presupuestaria de las Administraciones Públicas impuesto a España por la Unión Económica y Monetaria de Europa.

La crisis económica iniciada en el año 2008 afectó de forma muy importante a la economía nacional y de forma significativa al sector inmobiliario, que ocasiono entre otros efectos, la caída de la construcción de viviendas, la quiebra de las promotoras inmobiliarias más importantes del país y un incremento considerable en las listas del paro del sector de la construcción, y por lo que se refiere al ámbito municipal, una disminución muy importante de en los ingresos municipales procedentes de la actividad urbanística.

La causa de la disminución de los ingresos municipales se debe a que cerca del 40% de los mismos están vinculados de alguna manera con la actividad de promoción inmobiliaria. En 1987 los recursos municipales vinculados a la construcción suponían el 22,8% del total de ingresos no financieros; en 1997 ese porcentaje había aumentado hasta el 26,8%; en 2004 estaba situado en un 31,9% y en el año 2007 rondaba el 40%. Cabe recordar

que el ritmo de construcción de 700.000 a 800.000 viviendas anuales ya es historia³²².

Las últimas cifras conocidas, según el gráfico del informe de coyuntura económica de la Confederación Española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de Construcción (CEPCO) referido Vivienda Iniciada y Finalizada - Obra nueva 2000-2014 apuntan hacia la iniciación de la construcción de 34.878 viviendas en el año 2014 frente a las 865.561 que se iniciaron a mediados del año 2006, según resulta del gráfico de dicho informe³²³.

Por otra parte, el Producto Interior Bruto (en adelante PIB) registró un decrecimiento continuado durante el último semestre de 2008, que provocó que por primera vez en quince años España entrase en una recesión de la que no salió hasta el segundo trimestre de 2010, si bien brevemente ya que el PIB volvió a caer a partir de 2011.

Pues bien, con esta situación económica y la consiguiente caída de los ingresos y aumento del déficit fue necesario modificar el Artículo 135 de la Constitución y dictar una serie de leyes encaminadas a lograr la Estabilidad Presupuestaria y la Sostenibilidad Financiera, que incluye, entre otras, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica la LRBRL para clarificar y ordenar competencias y servicios municipales y lograr la eficiencia en el desempeño de los mismos.

6.2 La modificación del Artículo 135 de la Constitución, de 27 de septiembre de 2011, y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La exposición de motivos de la reforma del Artículo 135 de la Constitución justifica la modificación precisamente en el hecho de formar parte

³²² ORDOÑEZ, I. "Crisis inmobiliaria y crisis de ayuntamientos" fórum libertas.com, Diario Digital día 23 de noviembre de 2007.

<http://www.forumlibertas.com/crisis-inmobiliaria-crisis-de-ayuntamientos/>

³²³ Informe de coyuntura económica CEPCO Confederación Española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de Construcción Julio de 2015
http://www.cepco.es/Uploads/docs/Informe_Coyuntura_CEPCO_Julio_2015.pdf

España de la Unión Económica y Monetaria Europea, que consolida y proyecta sus competencias en el marco de una creciente gobernanza común. Siendo cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera, la Estabilidad Presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado social que proclama el Artículo 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos.

Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional con el efecto de limitar y orientar con el mayor rango normativo la actuación de los poderes públicos³²⁴.

Con la reforma del Art. 135 de la CE se pretende garantizar el principio de Estabilidad Presupuestaria, vinculando a todas las administraciones públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y al mismo tiempo garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país. En España además hay un motivo especial que obliga a dar prioridad a la reforma: la situación económica y financiera marcada por la profunda y prolongada crisis, que no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a nuestra Constitución con el objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo.

La modificación del Artículo 135 de la Constitución plantea limitaciones al Estado y a las Comunidades Autónomas, tanto en cuanto al déficit estructural, como en la emisión de deuda pública o contraer créditos. Estas limitaciones se acentúan con respecto a las entidades locales, quienes a tenor de lo dispuesto en el Artículo 135.2 de la reforma constitucional, deberán presentar un equilibrio presupuestario³²⁵.

³²⁴ Así comienza la Exposición de Motivos de la reforma del Artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

³²⁵ El Artículo 135 de la Constitución Española queda redactado como sigue: **1.** Todas las administraciones públicas adecuaran sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. **2.** El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus

Para la administración municipal, el equilibrio presupuestario supone déficit cero y será obligatorio, tal como señala la Disposición Adicional única del Art. 135 de la CE, que los límites estructurales establecidos en el Artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir del año 2020.

Este nuevo Artículo 135 de la Constitución ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (LOEPSF). Esta ley constituye un hito en la gestión de los recursos públicos, al establecer objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las administraciones, así como la obligación de presentar planes dirigidos a su cumplimiento y los correlativos mecanismos para asegurar su consecución.

Dice el preámbulo de la ley:

estados miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizadas por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y supongo gozarán de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en el caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los diputados

5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este Artículo, así como la participación en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:

- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno u otro pudiera producirse.

- La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural

- La responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos y dentro de los límites a que se refiere este Artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias

El proceso de consolidación fiscal y reducción de la deuda pública, que permitió la entrada de España en la Unión Económica y Monetaria Europea, fue uno de los principales activos sobre los que se cimentó el largo período de crecimiento de la economía española hasta el 2008.

Sin embargo, ese año se inició una crisis económica de alcance mundial, especialmente severa en el ámbito europeo, cuyos efectos se vieron agravados en nuestra economía debido a la elevada tasa de desempleo, la más alta entre los países de la OCDE. El fuerte deterioro de los de las finanzas públicas registradas desde ese año, agotó rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal obligando ahora a practicar un fuerte ajuste que permita recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea³²⁶.

Por lo tanto, para esta ley, la garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuirá a reforzar la confianza en la economía española, facilitará la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitirá recuperar la senda del crecimiento económico y la plena creación de empleo³²⁷.

³²⁶ Preámbulo de la Ley Orgánica (párrafo tercero), añadiendo a continuación que la crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia del mecanismo de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

En el marco de esta ley se alcanzó el mayor déficit de nuestra Administraciones Públicas con un 11,2% del Producto Interior Bruto en 2009 y paralelamente las tensiones financieras desencadenadas en los mercados europeos, pusieron en evidencia la fragilidad del entramado institucional de la Unión Europea y la necesidad de avanzar en el proceso de integración económica, con la premisa de lograr una mayor coordinación y responsabilidad fiscal y presupuestaria de los estados miembros. En este contexto, en los últimos meses se han aprobado una serie de iniciativas legislativas en el ámbito europeo orientadas a reforzar las reglas fiscales comunes y desarrollar una mayor supervisión económica y fiscal. El pacto fiscal europeo, la mayor coordinación, vigilancia y supervisión la materia presupuestaria, acompañados del desarrollo de mecanismos de estabilidad financiera para dar una respuesta conjunta a las tensiones de los mercados financieros constituyen el marco de la gobernanza económica que define una Unión Europea reforzada y capaz de hacer frente a los exigentes retos de los nuevos escenarios económico internacional (Párrafos cuarto y quinto del Preámbulo)

³²⁷ Para lograr dichos objetivos sigue diciendo el párrafo séptimo del Preámbulo de la Ley se tuvo que reformar el Artículo 135 de la Constitución Española introduciendo al máximo nivel normativo de nuestro ordenamiento jurídico una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural en nuestro país y limita la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo Artículo 135 de la Constitución establece el mandato de desarrollar el contenido de este Artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012. Con la aprobación de la presente Ley orgánica de estabilidad presupuestaria y

El artículo primero de la citada ley establece que el objeto de esta lo constituye el establecimiento de los principios rectores que vinculan a todos los poderes públicos a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento de económico sostenido y la creación de empleo en el desarrollo del Artículo 135 de la Constitución Española.

En el artículo segundo se regula el ámbito de aplicación subjetiva de la ley, indicando expresamente que el sector público se considera integrado por las siguientes unidades:

1. Administraciones Públicas que, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo de 25 de junio de 1996, incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho sistema:

- a) Administración Central, que comprende al Estado y a los organismos de la Administración Central
- b) Comunidades Autónomas
- c) Corporaciones Locales
- d) Administración de Seguridad Social

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta ley que específicamente se refieran a las mismas.

La Ley, en el Art. 7 establece políticas de gasto público que deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual, de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También sostiene que la gestión de

sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas se da pleno cumplimiento al mandato constitucional.

los recursos públicos estará orientada a la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

Asimismo, en el Capítulo III, relativo a la Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y concretamente en el Artículo 11, dedicado a regular la instrumentación del principio de Estabilidad Presupuestaria, establece en su apartado 4:

*Las Corporaciones Locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario*³²⁸.

Con esta finalidad y con el objetivo de cumplir el mandato de la LOEPSF, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que modifica la Norma Básica en materia de Administración Local (LRBRL) para la adecuada aplicación de los principios de Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Financiera o Eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

6.3 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

6.3.1 Objetivos de la ley en materia competencial y organizativa.

El Preámbulo de la Ley 27/2013 es un claro resumen de lo que se pretende con la reforma del Régimen Local, y en este sentido indica que la reforma del Artículo 135 de la CE en su nueva redacción dada en el año 2011, consagra la Estabilidad Presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. Por otra parte, la

³²⁸ El apartado tres del dicho del Artículo 7 establece que las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

LOEPSF exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local, para la adecuada aplicación de los principios de Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Financiera y Eficacia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y el funcionamiento de la Administración Local, así como mejorar su control económico financiero y en consecuencia se produce la necesidad la necesidad de clarificar el modelo competencial diseñado por la Ley 8/1985

El argumento de esta necesidad lo encontramos en el párrafo quinto del preámbulo que literalmente dice:

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite, y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a duplicidad de competencias entre administraciones. El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo del que se derivan las consecuencias que inciden sobre planos diferentes:

La reforma que se realiza a través de la LRSAL pretende conseguir los siguientes objetivos básicos identificados en el párrafo tercero `preámbulo de la Ley: **Clarificar** las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia»; **racionalizar** la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de Eficiencia, Estabilidad y Sostenibilidad Financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso; y **favorecer** la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas³²⁹.

³²⁹ Para el cumplimiento de estos criterios La ley modifica diversos preceptos de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, pero también inciden otras normas como son: La Ley de Régimen Jurídico

El primer objetivo de la ley consiste, por tanto, en clarificar las competencias municipales y evitar las duplicidades derivadas del ejercicio de las llamadas competencias impropias. Así, uno de los buques insignia distintivos de la reforma de este ámbito es la derogación y supresión del Artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril LRBRL, que permitía a los ayuntamientos el desarrollo en general de actividades complementarias a las propias de otras administraciones públicas, tales como la educación, la vivienda, la promoción de la mujer o la sanidad³³⁰.

En el ámbito competencial, el profesor Velasco Caballero indica que la LRSAL parece haber identificado en el Artículo 28 de la LRBRL la causa de las duplicidades funcionales, de ahí su supresión. No obstante añade el autor que las nuevas competencias, distintas de las propias (competencias delegadas) reguladas en el nuevo Artículo 7 de LRBRL, ocupan en parte el espacio funcional de la competencia complementaria³³¹.

Otra modificación relevante en el ámbito competencial se refiere a la modificación de Art 25,1 que en la antigua redacción permitía literalmente promover **toda clase** de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, con la nueva redacción se limitan las materias y se concreta que las competencias municipales en las materias enunciadas se determinaran por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficacia, estabilidad y sostenibilidad financiera

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en la que incluye una disposición adicional 20 relativo al régimen jurídico de los consorcios; el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba El Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y por último Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

³³⁰ El derogado Artículo 28 de La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local disponía que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente

³³¹ VELASCO CABALLERO F. "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas" *Revista Catalana de Dret Público*. Número, 48.

Con la reforma se quiere evitar, por tanto, problemas de solapamientos competenciales entre varias administraciones públicas o la prestación de servicios por los ayuntamientos sin título competencial específico que les habilite y que no tengan recursos adecuados³³².

La supresión de las competencias en materia de salud, servicios sociales e inspección sanitaria que venían reguladas en las disposiciones transitoria primera, segunda y tercera han sido declaradas inconstitucionales por STC de 3 de marzo de 2016, pero por una razón competencial ya que según el TC el Estado no puede disponer sobre estas competencias y por lo tanto no las puede dar ni suprimir ya que estas competencias están en las Comunidades Autónomas.

En materia enseñanza, ya no compete a los municipios cooperar en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, sino únicamente la conservación mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. Y se precisa que la actual atribución municipal en materia de transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano.

Otro aspecto de la reforma se enfoca a racionalizar la estructura y garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, introduciendo prescripciones directamente aplicables, relativas a la estructura y organización municipal (como son, entre otras, la ordenación y limitación de las retribuciones de los miembros electos y del personal al servicio de las corporaciones locales; la prohibición y entidades instrumentales de segundo nivel, la reducción del personal de confianza y potenciación de la función pública local; y el refuerzo de la independencia y el control estatal de los funcionarios con habilitación de carácter nacional).

³³² Diario La Ley.: Comentario a La Ley 27 /2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Día 2 de enero de 2014 nº 8221. Sección de Actualidad Legislativa Comentada.

La ley incide en tres ámbitos interrelacionados: el Competencial, el Organizativo y el Control Financiero y Presupuestario por el Estado de la actividad municipal. En estos dos últimos aspectos es donde la reforma actúa con mayor contundencia: por un lado refuerza el control interno por la intervención de los entes locales, previendo la posibilidad de que se aplique en este ámbito técnicas, como la auditoría de cuentas, en los mismos términos desarrollados en otros ámbitos del sector público, y mejorando la información disponible por la Administración central y por el Tribunal de Cuentas sobre la situación y las actuaciones económico financieras de las corporaciones locales.³³³

6.3.2 Coordinación de servicios esenciales en municipios de población inferior a 20.000 habitantes: La potenciación de las Diputaciones Provinciales.

La provincia tiene sustantividad como ente local autónomo a partir de la Ley Provincial de 20 agosto de 1870, y se refuerza con el Estatuto Provincial de 1925 de Calvo Sotelo. La función que desempeñaba históricamente ha sido la de ser una institución de control de los ayuntamientos, aunque gradualmente fueron asumiendo la prestación de algunos servicios esenciales como la construcción y el mantenimiento de la red viaria no nacional, los hospitales públicos y la asistencia social. Servicios que en su mayor parte han pasado a ser prestados por las Comunidades Autónomas³³⁴.

³³³ LOZANO CUTANDA, B, "Proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas". *En diario la Ley* de fecha 22 de enero de 2014 número 8155, sección tribuna, 24 septiembre 2013, años XXIV. Editorial la ley.

³³⁴ SOSA WAGNER, F., **Manual de derecho local, editorial, Thompson_-Aranzadi** de 2005, página 33

En opinión del Profesor Sosa Wagner, el origen de la provincia se encuentra en un hecho tan prosaico como el cobro de impuestos. En efecto, por Real Cédula de 1608 se crean unos distritos al ordenarse que lo dispuesto en cada ciudad fuera obedecido en cada distrito. El último rey de los Austrias, Carlos II muere en 1700 sin descendencia y hereda la Corona Felipe V, de la casa de Borbón, nieto de Luis XIV rey de Francia y con la llegada de este monarca se importa al centralismo francés tratando de terminar con las diferentes legislaciones y peculiaridades de cada reino. Mediante los Decretos de Nueva Planta se suprimen las instituciones tradicionales y se imponen las instituciones de Castilla a los otros reinos y tras numerosas divisiones territoriales, las más importantes originadas en el reinado de José Bonaparte, que intenta copiar el modelo francés de prefectura se llega la constitución de Cádiz de 1812 y en el marco del liberalismo moderado, durante la regencia de la reina María Cristina Javier de Burgos Ministro de Fomento, realiza el 3 de noviembre de 1833 una división

Para la Constitución de 1978, la provincia no solo es circunscripción electoral, (Art.68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (Art. 140 3,1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (Art. 141.1), sino también, una entidad local (Artículo 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (Art. 137).

Es necesario distinguir, sin embargo, que desde la perspectiva territorial nuestra Constitución distinguió entre las Comunidades Autónomas, cuyo ámbito comprendía varias provincias, y aquellas otras de carácter Uniprovincial que pudieran constituirse cuando se dieran los supuestos previstos en los Arts. 143 y 144 de la Constitución.

En el primer caso, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad Autónoma, a la que habrá que atribuir también, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esa naturaleza, reduciendo el ámbito de competencias de la entidad provincial.

Sin embargo, en otros casos en que, bien por tener la provincia caracteres propios de región histórica (Art.143), bien en virtud de una autorización especial de las Cortes (Art. 144), una sola provincia se erigió a en Comunidad Autónoma, asumiendo así un superior nivel de autonomía, y estando en este caso confiado su gobierno y administración a la Comunidad Autónoma, tal y como permite el Art. 141.2 de la Constitución³³⁵.

Las Diputaciones Provinciales han adquirido, al menos potencialmente, un protagonismo evidente en la LRSAL. Es cierto que, frente a las expectativas iniciales que abrieron los diferentes borradores de la ley, su posición

provincial de 49 provincias que a excepción de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya mantendrán el nombre de sus respectivas capitales . La última división data de 1927 que se divide Canarias entre Tenerife y Gran Canaria y que forman las provincias existentes actualmente.

³³⁵ Fundamento Jurídico 3 de la STC 32/1981, de 28 de julio que resuelve el recurso interpuesto por la Presidencia del Gobierno de contra la Ley de Cataluña 6/1980 de 17 de diciembre de transferencia de las Diputaciones Catalanes a la Generalidad de Cataluña. En aplicación de esta disposición constitucional se han creado las Comunidades Autónomas Uniprovincial es de Asturias, Cantabria, Murcia, La Rioja y Madrid

institucional y su pretendido reforzamiento han quedado algo disminuidas. Pero aun así, el riesgo que se planeó durante algún tiempo sobre la hipotética supresión o la transformación de las diputaciones parece haber quedado aparcado, cuando no eliminado por completo³³⁶.

La profunda reforma que ha llevado a cabo la LRSAL, sin duda la de mayor alcance desde la aprobación de la Ley 7/1985 supone un apuntalamiento de su posición en el ámbito de los niveles de gobierno local.

Entre las medidas adoptadas en la ley se encuentra la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos Insulares o entidades equivalentes y la coordinación de determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

En efecto, en estos municipios será la Diputación Provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

- Recogida y tratamiento de residuos.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales
- . - Limpieza viaria.
- Acceso a los núcleos de población.
- Pavimentación de las vías urbanas.
- Alumbrado público.

Para coordinar la prestación de dichos servicios, la Diputación Provincial propondrá, de conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación de estos,

³³⁶ El debate sobre la supresión de las diputaciones provinciales tuvo su máxima a discusión con ocasión de las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 1911 y llegó a ser planteado en el pleno del Congreso de los Diputados con ocasión del debate sobre el Estado de la nación del año 2011. El pleno del Congreso aceptó revisar el papel las diputaciones provinciales, pero rechazó suprimirlas de plano como habían propuesto determinados partidos políticos como ERC, Unión, Progreso y Democracia (UPyD), y el Bloque Nacionalista Gallego.

consistente en la prestación directa por la Diputación o por la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas.

Para reducir los costes efectivos de los servicios, el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada, que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la administración que ejercerá tutela financiera.

Cuando el municipio justifique ante la diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación Provincial, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos si la Diputación lo considera acreditado³³⁷.

Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma dicha responsabilidad, repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos estuvieran financiados por tasas, y asume su prestación la diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada esa tasa.

Aparte de la compleja regulación del Artículo 26.2 LRBRL, el Artículo 36.1 amplía las competencias de las provincias en dos materias:

- Prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria en período voluntario y ejecutivo, y servicio de apoyo a la gestión financiera en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- Prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

³³⁷ el Consejo de Estado en su informe al anteproyecto de ley ya consideró que la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen pueden incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de los requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en el proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia puede llegar a suponer una atribución “en precario” a los municipios de su autonomía

Para el profesor Velasco Caballero, la valoración constitucional de estos preceptos está directamente condicionada por cual sea su verdadero contenido normativo, que no es claro. En principio, no parece razonable interpretar que el nuevo Artículo 36. 1. f y g de la LRBRL traslade las competencias municipales (sobre gestión tributaria, administración electrónica y contratación) en bloque a las provincias. En algunos puntos esta conclusión será simplemente absurda, como que los municipios de menos de 20.000 habitantes perderían en bloque sus facultades de contratación.

Menos sentido tendría aún entender que en el caso de las Comunidades Autónomas Uniprovinciales, las tareas municipales se trasladen por ley a la correspondiente Comunidad Autónoma (ya que la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas estaría reservada a los Estatutos de Autonomía). Parece más bien que el nuevo Art. 36. 1. f y g de LRBRL singulariza la cooperación técnica y jurídica de las provincias en ámbitos donde, ya en la actualidad, existe una actividad provincial muy relevante. Entendidas en este sentido, como previsiones expresas de cooperación provincial en estas materias, las nuevas tareas de la provincia son constitucionalmente legítimas³³⁸.

La Ley establece como competencia propia de las Diputaciones Provinciales el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia (nuevo Art 36.1 de la LRBRL), Al elaborar los planes provinciales de cooperación a las obras y servicios municipales deberán analizar los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios. Si, como consecuencia de este análisis, las diputaciones provinciales observasen que estos costes son superiores a los servicios coordinados o prestados por ellas, deberán realizar actuaciones dirigidas a una mayor eficiencia:

- Ofrecer a los municipios colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permitan reducir estos costes, e

³³⁸ VELASCO CABALLERO F El Nuevo Régimen Local General y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas. *Revista catalana de Dret Públic* número 48 (2014) pp.1-23

- Incluir en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos³³⁹

A renglón seguido la Ley indica las posibles consecuencias de esta situación al indicar que el Estado y las Comunidades Autónomas, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones para su utilización o empleo y tendrán en cuenta en análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios.

Esta norma no deja lugar a dudas de que los municipios deberán ajustar sus costes de servicios a los costes efectivos de los servicios prestados por la Diputación pues en su caso las subvenciones pueden estar condicionadas a determinados criterios y condiciones de utilización

7.- La Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016 sobre la constitucionalidad de determinadas normas de la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Al analizar la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modificaba la LRBRL, veíamos que la reforma incidía fundamentalmente en tres aspectos del Régimen Local, concretamente, en los ámbitos competencial, organizativo y en aspectos relativos al control financiero.

³³⁹HURTADO LOPEZ, G., "Incidencia de la ley de Racionalización y sostenibilidad de la administración Local en el Ámbito Económico Financiero de las Entidades locales" *Ponencia* de las jornadas desarrolladas el día 25 de marzo de 2014 por el Instituto Nacional de Administración Pública INAP Relativa a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (El autor es Subdirector General de Estudios y Financiación de Entidades Locales de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.p.7

de2014.://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/incidencia.pdf

En el ámbito competencial y de prestación de servicios, las modificaciones de estos aspectos de la LRBRL estaban regulados en la LRSAL, en el Art 1º, apartados 3, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 17 y 21, todos ellos referidos a competencias y prestación de los servicios municipales, concretando y delimitando las competencias propias y delegadas de los municipios y regulando los servicios que, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes deben ser coordinados por la Diputación Provincial. Otro aspecto importante en el ámbito competencia es la anulación del Art. 28 de la LRBRL relativo a la denominada competencia universal³⁴⁰.

En el plano organizativo, la LRSAL regula en el Art. 1.18, un nuevo art. el 75.bis, que reglamenta el aspecto retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales. Y en el 1.19 regula la limitación del número de cargos públicos de las entidades locales con dedicación exclusiva, mientras que el 1.24 reglamenta los aspectos concernientes a los funcionarios al servicio de la administración local.

Los aspectos relativos al control financiero están regulados en el Artículo 1.25 con la inclusión del Artículo 92.bis relativo a funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional. Por otro lado, en el Artículo 1.30 se incluye un Art. 160.bis sobre contenido y seguimiento del plan económico financiero, y en el 1.36 se regula el redimensionamiento del sector público local.

Pues bien de todos estos artículos, la Asamblea de Extremadura interpuso un recurso de inconstitucionalidad por vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y otros preceptos constitucionales contra los apartados: **3)** nueva redacción del Art. 7 de la LRBRL; **5)** modificación del art. 13 sobre creación o supresión de municipios; **7)** se incluye un nuevo art. 24 bis sobre regulación de entes de ámbito territorial inferior al municipio; **8)** nueva redacción del Artículo 25 sobre competencias

³⁴⁰ El Artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local establecía: Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente

propias; **10)** nueva redacción del art. 27 sobre competencias delegadas;³⁴¹ **16)** nueva redacción del Artículo 57; **17)** se añade el art. 57 bis sobre garantía de pago en las competencias delegadas; **21)** sobre gestión de servicios públicos de competencia local; y **30)** inclusión de un Artículo 116 bis sobre el cumplimiento del plan económico financiero.

También contra las disposiciones adicionales 8ª, 9ª, 11ª y 15ª que se refieren:

8ª Cumplimiento de obligaciones tributarias respecto de bienes inmuebles de la seguridad social.

9ª Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales.

11ª Compensación de deudas entre administraciones por asunción de servicios y competencias.

15ª Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación.

Y, por último, contra las disposiciones transitorias 1ª a 4ª y 11ª, acerca de la asunción de las Comunidades Autónomas, sobre competencias relativas a la salud, servicios sociales, inspección sanitaria, disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio y mancomunidad de estos.

Los motivos del recurso se justifican con base a la vulneración de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y otros preceptos constitucionales.

El TC, en su Sentencia de 3 de marzo de 2016, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucional y, en consecuencia:

³⁴¹El Artículo 27 constituye una norma básica destinada a concretar la autonomía local fijando un tope temporal a la delegación que no será por menos de cinco años y exigencia de unos requisitos formales.

1º Declarar inconstitucional y nulo el Artículo 57 bis de la Ley 7/1985 de 2 de abril LBRL en la redacción dada por el Artículo 1.17 de la LRSAL y a la disposición adicional 11ª sobre compensación de deudas entre administraciones por asunción de servicios y competencias, y las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª, así como los incisos “Decreto del Órgano de Gobierno de” y “el Órgano de Gobierno de” incluidas respectivamente, en las disposiciones transitorias 4ª, 3ª y 11ª, párrafo tercero, todos de la Ley 27/2013.

2º Declarar que la disposición 15ª de la Ley 27/2013 no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de esta sentencia.

3º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

Es decir, de los nueve apartados del Artículo 1º de la LRSAL impugnados solamente se declara inconstitucional el apartado 1.17 que regulaba la garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas³⁴² y la disposición adicional 11ª citada y las transitorias 1ª, 2ª y 3ª sobre asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de salud, servicios sociales e inspección y control sanitario.

La justificación de esta declaración de inconstitucional respecto a las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL se debe a que abordan dos servicios típicamente municipales: “los servicios sociales y de promoción y reinserción social” y la “participación en la gestión de la atención primaria de la salud”. Los mismos que se refieren a materias previstas como

³⁴² La dicción del citado Art. era la siguiente: Sí las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades Locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las comunidades autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan en aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad Local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producidos dicho incumplimiento.

autonómicas en los apartados 20 (asistencia social) y 21 (sanidad, higiene) del Art. 148.1 de la CE y los Estatutos de Autonomía.

Se trata, pues, de servicios de Competencia Autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron o permitieron las Comunidades Autónomas al amparo de sus estatutos o el Estado (mediante la regulación ex Artículo 149.1.18 de CE de servicios mínimos y habilitaciones directas), o simplemente porque fueron desarrollados de hecho por los ayuntamientos.

Para el TC, las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local la desarrolle; y en este caso las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios de los entes locales, obligando a que los asuma la administración autonómica dentro de los plazos cerrados y con determinadas condiciones³⁴³.

Respecto a la disposición transitoria tercera, relativa a la prestación de servicios, a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimenticias y bebidas que hasta este momento venían prestando los municipios, el TC mantiene que también en este caso la disposición controvertida ha desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales, Artículo 149.1.18 CE, invadiendo con ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas al prohibir la descentralización de aquellos servicios y fijar el plazo dentro del cual deben quedar centralizados en la administración autonómica.

³⁴³ Fundamento Jurídico 13.a) c) de La Sentencia. El problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extra estatutaria de competencias autonómicas sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local no puede desarrollar determinadas competencias salvo por delegación e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio Estatuto Autonomía.

En consecuencia, indica el TC, corresponde declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria 3 de la LRSAL³⁴⁴.

La sentencia también declara inconstitucional y nula la disposición adicional 11ª sobre compensación de deudas entre Administraciones Públicas por asunción de servicios y competencias. Los motivos de esta declaración vienen justificados en la medida que sus previsiones están estrechamente ligadas a las establecidas en las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL³⁴⁵.

Por otra parte, al no declararse inconstitucional el nuevo Art. 25 de LRBRL, en el que no se prevén como competencias propias de los municipios las comprendidas en las disposiciones transitorias que se anulan, las citadas competencias tendrán que ser asumidas por las Comunidades Autónomas, y ello sin perjuicio de que estas las deleguen en los municipios en los términos del nuevo **Art. 27** de la LRBRL, que regula las competencias susceptibles de delegación y en los términos fijados en dicho Artículo:

El Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias.

La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a la eliminación de duplicidades administrativas contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de esta que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserva la Administración Delegante y los medios personales,

³⁴⁴ Fundamento Jurídico 13.d)

³⁴⁵ Todos estos argumentos están desarrollados en el Fundamento Jurídico 13.c) de la Sentencia.

materiales y económicos, que esta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las administraciones públicas³⁴⁶.

El TC en esta sentencia mantiene las modificaciones efectuadas por la LRSAL sobre la LRBRL en cuestiones competenciales y de prestación de servicios, así como en lo relativo al aspecto organizativo y al control económico financiero municipal; y anula las previsiones de traspaso de las competencias previstas en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª por ser materia de competencia de las Comunidades Autónomas y en consecuencia el Estado incurre en inconstitucionalidad al regular quien debe prestar esos servicios de competencia autonómica.

En definitiva, la sentencia no incide en las cuestiones competenciales, organizativas y de control financiero de los ayuntamientos ya que el TC mantiene en lo fundamental la regulación establecida en la LRSAL para estas cuestiones, manteniendo por tanto la constitucionalidad de la ley en estos aspectos.

Por otro lado, hay que señalar que hay dos cuestiones que no fueron objeto del recurso y que afectan al aspecto financiero y competencial de los municipios.

En primer lugar, no se impugnó la Disposición Final 4ª sobre la modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Se incorporó un nuevo apartado 5 al Artículo 39 autorizando a los municipios para que dispongan de un Patrimonio Público de Suelo con la finalidad de destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento siempre que se cumplan los requisitos que establece la citada norma.

³⁴⁶ La RESAL establece una regla que permite a los municipios y a todas las sentía locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales-ausencia de duplicidad y sostenibilidad financiera, acreditadas por informe vinculante de las administraciones competentes-Artículo 7.4 de La Ley de Bases de Régimen Local

Por lo tanto, dicha norma se mantiene vigente en los términos redactados por la LRSAL por lo que, esta sentencia en nada afecta al capítulo VIII de este trabajo, donde se analizarán los Patrimonios Municipales de Suelo.

Tampoco fue impugnado el precepto de la LRSAL que atribuía a la diputación provincial la coordinación en la prestación de determinados servicios básicos de los municipios que tengan una población inferior a 20.000 habitantes, salvo que, de acuerdo con dicha norma, los municipios demuestren que el coste efectivo de prestar ellos mismos estos servicios es inferior al coste que suponga para la diputación provincial.

Se puede afirmar que el TC ha dado su visto bueno a la LRSAL y sobre todo ha dejado clarificadas las competencias municipales en propias y delegadas.

CAPÍTULO VII

EL DESARROLLO NORMATIVO DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE SUFICIENCIA FINANCIERA MUNICIPAL

1.-Introducción

La concreción normativa del Principio de Suficiencia Financiera municipal se desarrolla, en primer lugar, en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local de 2 de abril 1985 mediante el otorgamiento en el art.4 a los municipios de las potestades Tributaria, Reglamentaria y Auto organizativa y estableciendo las bases de las Haciendas Locales en los arts. 105 a 116 que posteriormente, de forma más amplia y específica, se desarrolla en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre 1988³⁴⁷.

El motivo del retraso en la regulación postconstitucional de régimen local se debe a que en la Constitución de 1978 se diseña un régimen de organización territorial del Estado basado en los Municipios, Provincias y

³⁴⁷ La ausencia de una ordenación integral de la actividad financiera local en la Ley 7/1985 estaba fundada en razones objetivas de carácter material, íntegramente vinculadas al estado en que se encontraban el proceso de conformación definitiva de determinados aspectos de la actividad financiera general. En esencia lo anterior tiene que ver con la trascendencia que, en la esfera local, tienen determinados aspectos materiales y formales de la actividad financiera estatal y, más concretamente, los aspectos relativos a la estructura del sistema tributario del Estado y a la ordenación de la actividad presupuestaria general. Ambas cuestiones, que inciden decisivamente en la configuración integral del sistema financiero local, estaban, en 1985, pendientes de definir en sus términos exactos, circunstancia por la cual dicho régimen financiero local no pudo ser íntegramente ordenado en la fecha indicada. Por todo ello, el título VIII de la Ley de Bases sólo pudo regular las líneas generales del nuevo modelo de Hacienda Local a causa de los impedimentos para llevar a cabo la regulación completa de la actividad financiera local. En estos momentos, sin embargo, culminados los procesos de conformación definitiva de los aspectos de la actividad financiera general con trascendencia en el ámbito local, si resulta posible llevar a cabo tal regulación, actuación está que constituye el objeto de la presente ley.

Comunidades Autónomas y, como consecuencia se procede en primer lugar a la regulación de la financiación de las Comunidades Autónomas y, diez años después de aprobarse la Constitución se procede a la aprobación de la normativa sobre las Haciendas Locales ³⁴⁸ .

Mientras tanto, la regulación de las Haciendas Locales se encontraba recogida fundamentalmente en la Ley 41/1975 de 19 de noviembre de Bases del Estatuto de Régimen Local, cuyas bases 21 a 48 contenían las líneas generales de lo que debía ser la nueva Hacienda Local, que fueron desarrolladas por el Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre y cuya vigencia se extendió hasta la aprobación de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

Con la Aprobación de dicha ley y las posteriores modificaciones introducidas en la ley 51/2002 de 27 de diciembre que dieron lugar al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto 2/2004 de 5 de marzo de 2004 (en adelante TRLRHL) se concluye y la concreción normativa del principio de suficiencia financiera municipal.

A través de la legislación de Haciendas Locales veremos cómo las principales fuentes de ingresos municipales, de conformidad con el art 142 de la Constitución, proceden fundamentalmente de los tributos propios y de la participación en los tributos del Estado.

La participación en los tributos de las Comunidades Autónomas, por cuestiones competenciales, no vienen reguladas en la legislación estatal de Haciendas Locales, siendo cada Comunidad Autónoma la competente para decidir y regular esta fuente de ingresos municipales y que se estudiara en el epígrafe destinado a analizar la participación de los municipios en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

En este capítulo veremos cómo se materializa y se pone en práctica el principio de Suficiencia Financiera, primero mediante el otorgamiento de

³⁴⁸ Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas

determinadas potestades a los municipios en la LRBRL y después articulando un sistema de ingresos que debe proporcionar a los municipios, por mandato constitucional, los recursos financieros suficientes para hacer frente a sus competencias.

2.- La potestad Tributaria, Reglamentaria y Auto organizativa de los municipios como instrumentos jurídicos necesarios para la efectividad del principio de Suficiencia Financiera Municipal.

2.1 La Potestad Tributaria y Reglamentaria Municipal para la imposición y ordenación de sus tributos.

El art. 142 de la Constitución establece que las Haciendas Locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 133.2 de la norma fundamental dispone que las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Para el profesor Calvo Ortega, la atribución del poder tributario a los municipios debe tener siempre un origen Constitucional, función esencial que en el caso de nuestra Constitución viene establecida, en primer lugar, en el Artículo 140 al garantizar la autonomía de los municipios, autonomía política de los municipios que lleva como consecuencia el poder político y tributario, este último como una manifestación del poder político, ya que, una autonomía política sin poder financiero tributario de gasto no es posible³⁴⁹.

Pero ese poder tributario local debe ser determinado en relación con otros principios constitucionales informadores del ámbito tributario, como es el de Reserva de Ley, de conformidad con los arts., 31.3 y 133.1 que literalmente disponen:

³⁴⁹ CALVO ORTEGA, R., Rafael **Curso de Derecho Financiero Parte Primera Derecho Tributario Parte General** 10ª edición Thomson Civitas

Artículo 31. 3

Sólo podrá establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a Ley

Artículo 133. 1

- 1.- La potestad originaria para establecer los tributos corresponde Exclusivamente al Estado, mediante ley.*
- 2.- Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes.*
- 3.- Todo beneficio fiscal que afecte tributos del Estado deberá establecerse en virtud de ley*

Por lo tanto, queda establecido Constitucionalmente que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde al Estado. No obstante, las Comunidades Autónomas y los Municipios podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes, es decir, que la potestad tributaria de los municipios está sometido a la Constitución y a las Leyes del Estado, pero estas limitaciones no deben ocultar las posibilidades de ordenación material que tienen las corporaciones locales de conformidad con lo que establece el Art.133 de la Constitución.

Con base en estos preceptos constitucionales, la legislación de régimen local ha ido articulando la capacidad tributaria de los municipios.

En primer lugar y con carácter general, vamos a ver cuáles son los elementos más importantes de la relación tributaria que deben estar sujetos al principio de legalidad o reserva de ley.

Estos elementos vienen recogidos en el Artículo 8 de la Ley General Tributaria, según el siguiente tenor literal:

Se regularán en todo caso por Ley:

a) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admita prueba en contrario.

b) Los supuestos que den lugar al nacimiento de las obligaciones tributarias de realizar pagos a cuenta y su importe máximo.

c) La determinación de los obligados tributarios d) El establecimiento, modificación, supresión y prórroga de las exenciones, reducciones, bonificaciones, deducciones y demás beneficios o incentivos fiscales³⁵⁰.

En consecuencia, la Ley tiene que establecer los elementos fundamentales de la relación tributaria, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho imponible, la base imponible, el tipo impositivo y los supuestos de exención o no sujeción. Son estos los elementos los que fijan el contenido del tributo, pues, como dice el profesor Martín Queral (citado por Menéndez Moreno), una ley que pretendiera limitarse a establecer un tributo sin establecer sus señas de identidad, sujetos pasivos, hecho imponible y los elementos mínimos de cuantificación no habría establecido siquiera dicho tributo, sino una entelequia.³⁵¹

Los Arts. 31.1 y 133 de la Constitución se limitan a proclamar el principio de Reserva de Ley, en tanto el Artículo 10 de la Ley General Tributaria señala

³⁵⁰ Sigue el Artículo relacionando los de elementos de la relación tributaria que deben estar regulados expresamente por ley y que y concretamente son el establecimiento y modificación de los recargos y de las obligaciones de abonar intereses de demora, el establecimiento y modificación de los plazos de prescripción y caducidad, así como las causas de interrupción del cómputo de los plazos de prescripción, el establecimiento y modificación de las infracciones y sanciones tributarias, la obligación de presentar declaración y autoliquidación referidas al cumplimiento de la obligación tributaria principal y de la de pagos a cuenta, las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones tributarias respecto de la eficacia de los actos o negocios jurídicos las obligaciones entre particulares resultante de los tributos, la condonación de deudas y sanciones tributarias y la concesión de moratoria y quitas, la determinación de los actos susceptibles de reclamación en vía económico administrativa los supuestos en que proceda el establecimiento de las intervenciones tributaria de carácter permanente

³⁵¹ MENENDEZ MORENO, A., "El Poder Tributario de las Corporaciones Locales" *Jornadas de estudio sobre Organización Territorial del Estado (Administración Local)* Editado por el Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1985 Volumen 3, p. 162 La cita de MARTÍN QUERAL, J en Comentarios a **La Leyes Tributarias Financieras Tomó 1**, página 22.

la línea divisoria entre las materias tributarias que han de ser regidas por normas primarias, de rango legal, y aquellas otras pueden tener acceso a normas secundarias de rango

Expuesto lo anterior, veamos cómo se articula y cuál es el alcance del poder tributario municipal.

El Tribunal Constitucional, en uno de sus primeros pronunciamientos, en concreto la STC 4/1981 de 2 de febrero, ya dejó establecido el significado y alcance del poder tributario local relacionándolo con autonomía constitucionalmente garantizada.

En esta sentencia se fija qué debe entenderse por autonomía financiera local:

*La Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económica - financiera en el sentido de que dispongan de medios propios patrimoniales y tributarios suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es que estos medios sean suficientes, pero no debe ser en su totalidad propios. Así lo expresa con toda claridad el artículo 142 de la Constitución, al decir que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y comunidades autónomas (FJ. 15).*³⁵²

Posteriormente, la Reserva del Ley en relación con el poder tributario de las entidades locales quedó aclarada en las sentencias TC 179 /1985 de 19 de diciembre (tipos de gravamen recargo municipal del IRPF) y 19/1987 de 17 de febrero tipos del impuesto sobre Contribución Urbana). En la sentencia

³⁵² En esta Sentencia el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por 56 senadores contra diversos preceptos del texto articulado refundido de la ley de bases de régimen local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953 aprobado por decreto del 24 de junio de 1955, de la ley de bases de sanidad nacional de 25 de noviembre de 1944, del texto articulado parcial aprobado por real decreto 6 de octubre de 1977 de bases del Estatuto de régimen local y contra la base 33 párrafo segundo de la misma. Es decir, se plantea recurso de inconstitucionalidad contra la legislación de régimen local anterior a la constitución

179/1985, de 19 de diciembre, se declara la inconstitucionalidad de la facultad de los Ayuntamientos para fijar libremente el tipo de gravamen del recargo sobre el Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas, y se funda exclusivamente en una aplicación, sin más, del principio constitucional de reserva de ley en materia tributaria y en la STC 19/1987 de 17 de febrero se declaró inconstitucional la facultad reconocida a los Ayuntamientos para fijar libremente los tipos de gravamen de las Contribuciones Territoriales Rustica y Pecuaria y Urbana³⁵³.

Dicha Sentencia también dejó claro que con respecto a los tributos propios Municipales, la reserva de ley no debe extenderse a que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación y exigencia del tributo para el propio ámbito territorial reconociendo la capacidad tributaria municipal para su establecimiento y exigencia. La sentencia vincula clara y contundentemente el poder tributario derivado de las entidades locales (Artículo 133.2 de la Constitución) a la Reserva de Ley en materia tributaria, concretada en función de los Artículos 31.3 y 133.1.³⁵⁴

*Las leyes reclamadas por la constitución en este último precepto (133.2 CE) no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria, que originariamente sólo corresponda el Estado. Son también **leyes ordenadoras**- siquiera de modo parcial al mérito de la autonomía de los municipios- de los tributos así calificados de locales, porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la Reserva Legal que ella misma establece artículo 33.3. (FJ4)*

Es decir, corresponde al Estado crear por Ley la figura tributaria y los elementos esenciales del mismo en ejercicio de la potestad tributaria que originariamente sólo a él le corresponde, y a las Corporaciones Locales

³⁵³ RUBIO DE URQUIA, J.I y ARNAL SURIA, S., **Ley Reguladora de las Haciendas Locales**. Ed. El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1989. p. 63

³⁵⁴ STC relativa a la fijación del tipo impositivo de la Contribución Territorial Urbana Ley 24 / 1983.

establecer y exigir los tributos dentro del marco legalmente establecido y en aplicación del poder tributario derivado que les corresponde.

Para Rubio de Urquía y Arnal Suria con esta doctrina el TC coloca en sus justos términos la efectividad del principio constitucional de Autonomía Local, consagrado en los Arts. 137 y 140 de la Constitución, poniendo fin de esta forma, a cuantas especulaciones habían surgido en torno a esta materia, algunas de las cuales, llevaban incluso a la equiparación entre autonomía local, por un lado, y autogobierno local por otro. No deja de ser curioso, sin embargo, que lo que el TC ha hecho en realidad es vaciar de contenido un concepto constitucional, cual es el de Autonomía, que nunca debió haberse referido a sector local, pues desde el punto de vista de la más pura doctrina del Derecho Político, Autonomía equivale a autogobierno, concepto este que nunca se deseó seriamente para la esfera local, y cuya inserción en el Texto Constitucional solo se explica desde la demagogia que inspiró muchos de sus preceptos, sobre todo los contenidos en el Título VIII; se está ante uno de los muchos supuestos en los que el TC ha llevado a cabo una reforma constitucional tácita, supliendo así la manifiesta incapacidad o falta de voluntad del poder legislativo para emprender reformas constitucionales expresas, sean estas positivas o no³⁵⁵.

En este sentido, también el Tribunal Supremo, recogiendo la doctrina Constitucional, ha venido a establecer que la Ordenanza Local que regula sus tributos propios tendrá que acudir necesariamente a la ley, pues la Reserva de Ley está dirigida a todo lo que atañe a la materia tributaria en lo concerniente a la creación del tributo y a su especial configuración³⁵⁶.

³⁵⁵ RUBIO DE URQUIA, J.I y ARNAL SURIA, S., *Ley Reguladora...*, **óp. cit.** pp.65-66. Para este autor el tribunal constitucional ha mantenido vivo, exclusivamente, un concepto de autonomía de gestión, cuya efectividad en el ámbito tributario no puede ir más allá de los límites siguientes: primero autonomía para la imposición de los tributos locales previamente creados en regulados por ley del Estado, y dentro de los límites señalados por esta. Dos autonomías para la reglamentación de los tributos locales a través de las correspondientes ordenanzas fiscales, dentro de los límites señalados por la ley del Estado tres autonomías para la gestión de los tributos locales, dentro de los límites señalados por la ley del Estado cuatro autonomías para cuantificar el volumen de los recursos tributarios dentro de los límites señalados por la ley del Estado.

³⁵⁶ BLASCO DIAZ. J.L.: **Ordenanza Municipal y Ley**, Ed, Marcial Pons, Madrid 2001 p. 222

Veamos ahora cómo se articula esta capacidad tributaria en la legislación de Régimen Local y se concreta en los diferentes tributos municipales.

La capacidad de las entidades locales para establecer y exigir tributos (Art.133.2 CE) es concebida como un elemento nuclear del poder tributario derivado local, que encierra en su ámbito **dos** facultades distintas y bien diferenciadas entre sí: la facultad misma de decidir el establecimiento y exacción de un tributo determinado, y la facultad de regular dicho tributo a fin de su exacción. En la primera se concreta el poder de imposición, que no tiene otro fundamento positivo que la propia formulación del principio constitucional del poder tributario derivado de las entidades locales; y la segunda de las facultades tiene su fundamento original también en el principio constitucional mencionado y en la formulación de la potestad reglamentaria de las entidades locales³⁵⁷.

En efecto, siguen diciendo estos Autores, el Artículo 4 de la LRBRL establece que, a los municipios y provincias, en su calidad de administraciones públicas de carácter territorial y dentro de las esferas de su competencia, les corresponde la potestad reglamentaria y de auto organización. Con carácter específico, y en relación al ámbito estricto de la materia tributaria, la potestad reglamentaria de las entidades locales se consagra en el Art. 106.2 de la LRBRL, de conformidad con el cual:

La potestad tributaria y reglamentaria de la Entidades Locales en materia tributaria se ejerce a través de las Ordenanzas Fiscales reguladoras de sus tributos propios y de las Ordenanzas Generales de Gestión Recaudación e Inspección.

De dicho precepto se desprende que la potestad reglamentaria de los entes locales en materia de tributos tiene una doble manifestación. Por un lado, cabe hablar de una potestad reglamentaria general, que permite a las entidades locales dictar normas tributarias generales reguladoras de la gestión,

³⁵⁷ RUBIO de URQUIA, J.I Y ARNAL SURIA, S., Ley Reguladora..., óp. cit. p. 113.

recaudación e inspección de sus tributos propios; y por otro lado, cabe hablar de una potestad reglamentaria especial, que permite a las entidades locales dictar normas en orden a la regulación específica de sus propios tributos³⁵⁸.

Para el profesor Calvo Ortega la potestad reglamentaria general que se concreta en lo que dicho autor denomina "Ordenanzas Horizontales", es decir, aquellas previstas para aspectos generales aplicables a todos los impuestos, tienen un campo de aplicación muy reducido dada la extensión amplísima que de las normas estatales ha hecho el Artículo 12 de la LRHL.

Este tipo de ordenanzas plantea serios interrogantes sobre su subsistencia efectiva a la vista del Artículo 12 de la LRHL que establece que

*La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizarán de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como las disposiciones dictadas para su desarrollo*³⁵⁹.

Por lo tanto, el margen de maniobra de estas ordenanzas generales es mínimo dada la remisión que se hace a la regulación general establecida en la Ley General Tributaria.

2.2 Las diferentes formas de ejercer la potestad tributaria y reglamentaria Municipal.

La potestad tributaria y reglamentaria se ejerce por los municipios de forma distinta en función de los diferentes tributos, dependiendo de la naturaleza del ingreso tributario, pues la intensidad de la potestad tributaria, como luego veremos, es diferente según se trate de impuestos municipales, de tasas o de contribuciones especiales.

A su vez, y por lo que se refiere a los impuestos municipales, la potestad tributaria y reglamentaria es diferente según sean estos de carácter obligatorio

³⁵⁸ RUBIO DE URQUIA, J.I y ARNAL SURIA, S Ley reguladora..., óp. cit., p.114

³⁵⁹ CALVO ORTEGA, R., Las **Ordenanzas Fiscales** Ed. Lex Nova 1992 p. 11.

o potestativo. En los tributos obligatorios, como son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica no se ejerce la facultad de imposición o establecimiento de tributo, sino que únicamente se produce una ordenación parcial por los ayuntamientos de las facultades que les confiere la propia LRHL en orden a la fijación de los elementos necesarios para la determinación de las respectivas **cuotas** tributarias, tal como señala el Artículo 15.2 de la Ley de Hacienda Locales.

Si se decide hacer uso de tales facultades, los ayuntamientos deberán acordar su ejercicio y aprobar las oportunas ordenanzas simultáneamente, según determina el párrafo segundo del art.16.2 de la LRHL.

Se puede decir, siguiendo la opinión del profesor Calvo Ortega, que en estos impuestos se limita la *normación* de los impuestos a los ayuntamientos y se les permite la *gradación* de la presión fiscal dentro de un margen establecido por la ley³⁶⁰.

Si los ayuntamientos no ejercieran las facultades legales en orden, la determinación de las cuotas y los impuestos obligatorios se exigirán con arreglo a las magnitudes y cuotas fijadas como *mínimas* o no incrementadas en los respectivos preceptos de la Ley de Haciendas Locales³⁶¹.

En las Ordenanzas Fiscales de los impuestos de carácter obligatorio, pero con posibilidades de modificación de sus cuantías, la corporación puede facultativamente aprobar la correspondiente ordenanza, conteniendo los elementos necesarios para la fijación de las cuotas tributarias en los respectivos impuestos y las fechas de su aprobación y comienzo de su aplicación³⁶².

³⁶⁰ CALVO ORTEGA, R Las Ordenanzas ... óp. cit. p. 11

³⁶¹ ARAGONÉS BELTRÁN, E., Ordenanzas Reguladoras de los Tributos Locales (Tasas, contribuciones especiales e impuestos) *QT L (Cuadernos de Derecho Local)* número 20 de junio de 2009 PP. 63 - 109

³⁶² BLASCO DIEZ, JL., Ordenanza Municipal...óp. cit. p. 220

Respeto a los tributos municipales de carácter potestativo, entre los que se encuentran los Impuestos sobre Construcciones Instalaciones y Obras, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios, en la modalidad que grava el aprovechamiento de cotos de caza y pesca, así como las Tasas y las Contribuciones Especiales, los Municipios deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos³⁶³.

De acuerdo con la fórmula que contiene el Artículo 15 de la Ley de Haciendas Locales, para la exigencia de estos tributos de carácter voluntario hace falta el acuerdo expreso de imposición. Esto quiere decir que ninguna entidad local podrá exigir ninguno de los tributos de exacción voluntaria anteriormente indicados, cuya imposición no haya sido acordada previamente y cuya Ordenanza Fiscal reguladora no haya sido aprobada con igual carácter previo. Por lo que se refiere a las ordenanzas fiscales de estos tributos, a tenor del Artículo 16.1 de la Ley de Hacienda Locales, contendrán al menos los elementos esenciales del tributo como son el hecho imponible, sujeto pasivo, responsables, exenciones, reducciones y bonificaciones, base imponible y liquidable, tipo de gravamen o cuota tributaria, período impositivo y devengo; asimismo deberán contener los regímenes de declaraciones e ingreso y la fecha de su aprobación y comienzo de aplicación³⁶⁴.

Pero donde las ordenanzas fiscales municipales adquieren una mayor importancia es en materia de Tasas municipales. Ello deriva, como ha señalado el profesor Calvo Ortega, de que nos encontramos ante un tributo en el que la incidencia de la normativa estatal es menor, ya sea por razones políticas o por argumentos de técnica tributaria, al ser difícil que se pueda pasar, en la determinación de sus elementos esenciales, de una formulación genérica³⁶⁵.

³⁶³ El Artículo 59.1 se refiere a los impuestos de exacción obligatoria cuyo régimen jurídico veremos a continuación

³⁶⁴ BLASCO DÍAZ J.L Ordenanza Municipal.... óp. cit. p. 221.

³⁶⁵ MARTÍN FERNÁNDEZ JAVIER JESÚS RODRÍGUEZ MÁRQUEZ **Manual de Derecho Financiero y Tributación Local**, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009 p.86

En este sentido, también ha señalado el TC (Sentencia 233/1999 FJ. 9) que es evidente que cuanto menor sea la intensidad de la afectación sobre el patrimonio, o mayor sea la capacidad de libre decisión que se otorga al particular, menos precisa será la intervención de los representantes de los ciudadanos. Esto es, más participación en la determinación de la prestación de carácter público cabe relegar a normas secundarias, por lo que resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas, en los que se evidencia de modo directo e inmediato un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas.

Este es el caso de las tasa donde la determinación del hecho imponible goza de una mayor flexibilidad, por lo que la legislación de Haciendas Locales no establece una lista cerrada de supuestos que den origen al hecho imponible que determinen el establecimiento de tasa, en los dos casos en los que está prevista su exacción, como son, la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y la prestación de servicios o realización de actividades administrativas de competencia local.

El TRLRHL en su Artículo 20, apartados 3 y 4, establece que podrán (Tributo Potestativo) hacerlo por cualquier supuesto en que se den aquellos hechos que relacionan los citados apartados, mientras que a *sensu contrario* el Artículo 21 de la citada Ley establece los servicios por los que no se podrán exigir tasas.

Ello determina obviamente una relativa libertad local en el momento de considerar las actividades, servicios o utilización de su dominio público que hayan de configurar los específicos hechos imponibles³⁶⁶.

Por lo que se refiere a la cuantía de la tasa, el Art. 24.1 dispone que el importe de las tasas previstas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor que tendrían en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fueron de dominio público.

³⁶⁶ BLASCO DIAZ, JL., Ordenanza Municipal...óp. cit. 230.

Corresponde a las ordenanzas fiscales, de conformidad con el Art.24.1.a), señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad de derivada.

En el Art. 24.2 de la ley se establecen los parámetros que se deben tomar en consideración para determinar el importe de la tasa en los casos de prestación de un servicio y que no podrá exceder en su conjunto del coste real o previsible del servicio y se tomaran en consideración los costes directos e indirectos del servicio, por lo que existe cierta autonomía municipal para la regulación de las cuotas, dentro del límite global del coste real o previsible de servicio o actividad de que se trate, o en su defecto del valor de la prestación recibida.

En cualquier caso, se deja a disposición de la ordenanza fiscal correspondiente la determinación de la cuota tributaria, que podrá consistir en la cantidad resultante de aplicar una tarifa, en una cantidad fija señalada al efecto, o en la cantidad resultante de la aplicación conjunta de ambos procedimientos.

Por tanto, dichos parámetros son los indicadores a los que debe acudir la administración en el momento de fijar la cuantía por el aprovechamiento especial, constituyendo ambas magnitudes un límite máximo³⁶⁷.

En este sentido, el TSJ de Andalucía, en sentencia de 19 de julio de 1999 ha declarado:

Claro está que no existe un valor de mercado del suelo público, pero no lo es menos que la utilidad que para titular de una concesión demanial sobre suelo público es equiparable a la obtención del uso y disfrute del suelo privado en la misma ubicación. De ahí que el criterio de tomar como referencia el valor

³⁶⁷ BLASCO DIAZ, J.L. Ordenanza Municipal..., óp. cit. p.229. En todo caso en la norma municipal se deben contemplar las variantes que permitan graduar la utilidad del aprovechamiento especial, al ser los anteriores indicadores concepto de naturaleza técnica que dependen de variables no supeditadas en ningún momento a las decisiones de la administración

de mercado en venta de un del metro cuadrado de suelo y aplicar sobre el mismo un porcentaje equivalente a la tasa de interés legal del dinero, para llegar así el coste de obtención del disfrute de un suelo de semejantes características, guarde una indudable conexión tanto con el valor de mercado del suelo como con la utilidad derivada de la utilización privativa o del aprovechamiento especial³⁶⁸.

Por lo que se refiere a las Contribuciones Especiales reguladas en los Arts. 28 a 38 de la ley, el hecho imponible lo constituye la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento del valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por la entidad respectiva.

Este beneficio o aumento en el valor de los bienes del sujeto pasivo que produce la actividad pública, es una manifestación de su capacidad económica y, como tal, gravada por el tributo. Como dice el profesor Martín Fernández, estamos ante un tributo actualmente en desuso en gran parte por los ayuntamientos y que, sin embargo, es muy útil para financiar las obras públicas con un criterio de justicia, ya que permite que su importe sea asumido por los vecinos especialmente beneficiados por tales obras³⁶⁹.

A través de este tributo, se hace recaer una parte del coste de la obra hasta el 90% sobre las personas que obtienen un beneficio inmediato como consecuencia la misma; por ejemplo, los propietarios de inmuebles que se revalorizan por las obras de acerado e iluminación de una calle. Sin embargo, esta figura tributaria parece ser la gran olvidada de nuestro sistema tributario local, lo que sin duda se debe a la supresión de su establecimiento obligatorio, pues el Art. 15 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en adelante (TRLRHL) establece:

³⁶⁸ MARTÍN FERNÁNDEZ, J y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. Manual de Derecho Financiero..., óp. cit. p. 257. El propio Artículo 24.1 de la Ley de hacienda locales contempla una previsión singular al indicar que cuando se utilicen procedimientos de licitación pública el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la proposición sobre la que recaiga la concesión autorización o adjudicación. Resulta evidente que el valor de mercado viene marcado por el fijado en la puja siempre que la adjudicación se haya efectuado al mejor postor

³⁶⁹ MARTÍN FERNÁNDEZ, J y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., Manual de Derecho Financiero..., óp. cit., pp. 278 -283

*Salvo en los supuestos previstos en el Artículo 59.1 de esta ley, las entidades locales deberán acordar la imposición y supresión de sus tributos propios, y aprobar las correspondientes ordenanzas fiscales reguladoras de estos*³⁷⁰.

El acuerdo de ordenación será de inexcusable adopción y el hecho imponible es que determinar sujeto se beneficia por la realización de unas obras o la ampliación o mejora de un servicio público la capacidad económica individual se pone de manifiesto con el beneficio especial objeto de gravamen por el tributo.

En este tributo, el margen de maniobra para la ordenanza fiscal es mínimo ya que la Ley de Régimen Local desarrolla exhaustivamente el hecho imponible, la definición de las obras y servicios públicos, el sujeto pasivo, la base imponible, cuota y devengo, por lo que las ordenanzas fiscales se limitan a reproducir textualmente el contenido de los Artículos 28 a 38 de TRLRHL. Por lo tanto, la capacidad del Ayuntamiento se limita a la adopción del acuerdo de la imposición en cada caso concreto, de acuerdo con lo previsto en el art. 34 de la Ley, y a la adopción del acuerdo de ordenación, que contendrá la determinación del coste previsto de las obras y servicios, la cantidad a repartir entre los beneficiarios y los criterios de reparto, en su caso.

El acuerdo relativo a la realización de una obra o el establecimiento ampliación de un servicio que deban costearse mediante contribuciones especiales no podrá ejecutarse hasta que no se haya aprobado la ordenación concreta de estas. (art.34.2). De conformidad con el Artículo 29.3 del TRLRHL las cantidades recaudadas por estos tributos solo podrán destinarse a sufragar los gastos de tales obras o servicios por cuya razón se hubiesen exigido.

Respecto a los precios públicos y antes de analizar la capacidad regulatoria municipal de este tipo de ingresos de hay que señalar previamente la evolución del concepto de Precios Públicos

³⁷⁰ En el Artículo 59.1 en el Artículo 59 se establece que los Ayuntamientos exigirán, de acuerdo con esta ley y las disposiciones que la desarrollen, los siguientes impuestos a) Impuesto sobre Bienes Inmuebles. b) Impuesto sobre Actividades Económicas. c) Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

En efecto, en la legislación de Haciendas Locales anterior a la Constitución, concretamente en el de Real Decreto 3250/1976, venían incluidas en el apartado de tasas, por una parte, la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes o instalaciones de uso público, y, por otra, la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia municipal que beneficien especialmente a personas determinadas³⁷¹.

En la LRHL de 1988 se restringe el hecho imponible de la tasa a la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, cuando concurren las circunstancias siguientes:

- a) Que sean de solicitud o recepción obligatoria.
- b) Que no sean susceptibles de ser prestados o realizados por la iniciativa privada, por tratarse de servicios o actividades que impliquen la manifestación de ejercicio de la autoridad, o bien se trate de servicios públicos en los que esté declarada la reserva en favor de las entidades locales con arreglo a la normativa vigente.

Por otra parte, los Precios Públicos se definían en el Artículo 41 de la Ley de Haciendas Locales de 1988 de la siguiente forma:

Tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que satisfagan por:

- a) *La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.*

³⁷¹ Casos de prestación de servicios o de realización de actividades e iniciativas de competencia municipal, así como la utilización privativa y el aprovechamiento especial del dominio público municipal se instrumenta en un sistema de Precios Públicos como recurso no tributario que dota al régimen financiero municipal de mayor dinamismo y de más capacidad de adaptación a la realidad económica párrafo tercero de la exposición de motivos

b) La prestación de servicios o realización de actividades administrativas de la competencia de la entidad local receptora de dichas contraprestaciones, cuando concurra alguna de las dos circunstancias siguientes:

- Que los servicios públicos o las actividades administrativas **no sean** de solicitud o recepción obligatoria.*
- Que los servicios públicos o las actividades administrativas sean susceptible de ser prestadas o realizadas por el sector privado por no implicar intervención en la actuación de los particulares o cualquier otra manifestación de autoridad o bien por no tratarse de servicios en los que este declarada la reserva a favor de los entes locales con arreglo a la normativa vigente.*

Este criterio fue recogido posteriormente en la Ley Estatal 8 /1989, de Tasas y Precios Públicos, que incorpora en el Artículo 24 el concepto de Precio Público como contraprestación pecuniaria que se satisfaga en las modalidades de:

- La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.
- La prestación de servicios y relación de actividades que no sean de solicitud o resección obligatoria por los administrados.

Pues bien, la Ley de Tasas de Estado regulada en la Ley 8/1989 fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, entre otras cuestiones, por incluir en el precio público la utilización privativa del dominio público.

La STC 185/1995 declara la inconstitucionalidad de la Ley de Tasas y Precios Públicos y deja claro:

Que los bienes que componen Demanio son de titularidad de los entes públicos territoriales y su utilización privativa o su aprovechamiento especial están supeditados a la obtención de una concesión o de una autorización que

corresponderá exclusivamente a los Entes. Existe por tanto una situación que puede considerarse de monopolio ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citado para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos. La única alternativa que le cabe al particular para eludir el pago del precio público es la abstención de la realización de la actividad anudada a la utilización o aprovechamiento del Demanio, pero ya hemos dicho que la abstención del consumo no equivale a la libre voluntariedad de la solicitud.

Esto significa que estamos en presencia de una prestación de carácter público en el sentido Artículo 31.3 de la CE que, en cuanto tal, queda sometida a la Reserva de Ley. Por ello, si el análisis del precepto de la Ley de Tasas y Precios Públicos que se refiere a la creación y terminación de los elementos esenciales de los precios públicos se deduce que no respetan la Reserva de Ley este párrafo de Artículo 24.1 debe de ser declarado inconstitucional. (FJ 4)

Para el TC, la incorporación de los precios públicos a nuestro ordenamiento, desdoblando el contenido de lo que antes eran solo tasas, es una decisión que pertenece al ámbito de la libre disposición del legislador, ya que ningún precepto constitucional le obliga a mantener las categorías de ingresos preexistentes. De tal forma que puede alterar el alcance de las figuras que integran la categoría de tributos-impuestos, tasas y contribuciones especiales, y crear nuevos ingresos de derecho público³⁷².

Con motivo de dicha sentencia se promulgó la Ley 25/1998, de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público que ordenó la modificación del Artículo 20 de la LRHL, que inicialmente no contemplaba como tasa la utilización del dominio público y lo incluía como precio público dentro del Artículo 41 de la Ley.

³⁷² MARTÍN FERNÁNDEZ, J y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., Manual de Derecho Financiero..., óp. cit., pp. 232

En la exposición de motivos de la Ley 25/1998, de 13 de julio, se indica que para el Tribunal Constitucional la categoría de los precios públicos, tal y como se regulan por la Ley 8/1989 de 13 abril, han de cumplir simultáneamente dos requisitos: que el supuesto de hecho que les dé lugar se realice de forma libre y espontánea, lo que es lo mismo que la solicitud del servicio o actividad administrativa sea una manifestación real y efectiva de voluntad por parte del interesado, y que dicho servicio actividad no se preste por los entes de derecho público en situación de monopolio de hecho o de derecho.

De no concurrir ambas circunstancias, continúa la exposición de motivos, tales precios públicos, en cuanto comportan **coactividad** para los interesados, reviste la naturaleza de prestaciones patrimoniales de carácter público con, cuya constitucionalidad depende del respeto al principio de legalidad³⁷³.

La ley aborda una solución idéntica en el ámbito de las Haciendas Locales, ya que si bien la Sentencia 185/1995 de 14 de diciembre se circunscribe al contenido de la Ley 8/1989 en materia de Precios Públicos establecidos por la Administración Estatal (sin pronunciamiento respecto a la normativa vigente sobre precios públicos locales recogida la Ley 39/1988, de 28 de diciembre LRHL), en la medida que, de un lado, los precios participan del mismo fundamento y, de otro, la nueva delimitación que del concepto de tasa hace la ley, que se inspira en los pronunciamientos de dicha sentencia, parece conveniente modificar también la regulación de las tasas y precios públicos locales para adaptarlos a la configuración que se establece en el ámbito estatal.

En consecuencia, se modifican los Artículos 20, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 41, 44, 45, 46, 47, 58, 137, 122 y 129 y la disposición adicional sexta de la Ley de Haciendas Locales de 1988, que quedan redactados en los términos que están actualmente en el Texto Refundido de la ley de año 2004³⁷⁴.

³⁷³ Exposición de motivos de la ley 25/1998, de 13 de julio,

³⁷⁴ Título II de la Ley 25 /1998 Artículo 66 modifica los artículos 20,21, 23,24, 25,26, 27,41, 44,45, 46, 47,58, 117,122 y 129, así como la disposición adicional sexta de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales

Por lo tanto, la Ley 25/ 1998 de Modificación de Tasas introdujo el actual concepto de precio público, presente en el Artículo 41 de la TRLRHL.

Respecto a la naturaleza de los precios públicos y a la capacidad normativa de los municipios sobre este ingreso, hay que señalar que la propia Exposición de Motivos de la LRHL ya indicaba que se instrumenta un sistema de precios públicos, como recurso no tributario que dota al régimen financiero municipal de mayor dinamismo y de más capacidad de adaptación a la realidad económica.

Pero una cosa es que el precio público se califique de recurso no tributario, y otra es que pueda eludir la Reserva de Ley por encuadrarse en el concepto más amplio de prestación patrimonial de carácter público del Artículo 31.3 de la Constitución.

En este sentido, la STC 185/1995 de 14 de diciembre FJ.3, para definir la figura de la prestación patrimonial de carácter público y, en consecuencia, dotarla de un contenido, ha recurrido al análisis de sus características.

Entiende el TC que el establecimiento unilateral de la obligación de pago por parte del poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla es, pues, en última instancia, el elemento determinante de la exigencia de Reserva de Ley. Es decir, la coactividad de la nota distintiva fundamental del concepto de prestación patrimonial de carácter público, o lo que es lo mismo, son prestaciones de carácter público las derivadas de una obligación establecida unilateralmente por el poder público sin el concurso de la voluntad del sujeto llamado a satisfacerla.

Por lo tanto, cuando nos encontramos ante actividades o servicios públicos para los que esté previsto el pago de un precio público en los que concurra cualquiera de las circunstancias de coactividad, esencialidad o exclusividad estaremos en presencia de precios públicos de naturaleza tributaria y, por tanto, de prestaciones patrimoniales de carácter público sometidas al principio de Reserva de Ley.

Sin embargo, ante servicios en los que concurran acumulativamente las tres circunstancias anteriores en sentido negativo -no sean coactivos, ni esenciales y haya concurrencia efectiva de mercados- surgirá la figura del precio público no tributario y, por ende, no sometido al principio de legalidad STC 185/1925 de 14 de diciembre fundamento FJ 4 y 233/1999 de 16 de diciembre FJ.19³⁷⁵.

La naturaleza jurídica de los precios públicos previstos en la Ley de Haciendas Locales responde a las siguientes circunstancias de conformidad con el Artículo 41 que dice textualmente:

Las entidades locales podrán establecer precios públicos por la prestación de servicios o la realización de actividades de la competencia de la entidad local siempre que no concurra ninguna de las circunstancias especificadas en el Artículo 20.1. B de esta ley que se refiere a las circunstancias en las que es obligatorio imponer una tasa.

Por lo tanto, cuando no se produzcan las circunstancias siguientes se podrá imponer un precio público.

- a) Que no sean de solicitud o recepción voluntaria para los administrados. A estos efectos no se considerará voluntaria la solicitud o la recepción por parte de los administrados:
 - Cuando venga impuesta por disposiciones legales o reglamentarias.
 - Cuando los bienes, servicios o actividades requeridos sean imprescindibles para la vida privada o social del solicitante.
- b) Que no se presten o realicen por el sector privado, esté o no establecida su reserva a favor del sector público conforme la normativa vigente.

³⁷⁵ MORENO FERNÁNDEZ, J.I., "Tasas y Precios Públicos: Algunas Consideraciones a la Luz de la Doctrina Constitucional". Obra colectiva Las **Haciendas Locales**_Coordinada por MANUEL MEDINA GUERERO y ANTONIO ARROYO GIL Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, año 2005. página 340.

En la Ley de Haciendas Locales, los precios públicos, evitan la nota esencial que le distingue de las tasas es decir la coactividad, otra cosa será ver en cada caso que prestaciones se someten a precio público y si estas encajan con las notas que caracterizan el precio público.

Por lo tanto, la capacidad de regulación por parte de la de los municipios en el caso de los precios públicos es muy amplia, pues la Reserva de Ley concretada en el Artículo 41 de la Ley de Haciendas Locales se limita a establecer de manera genérica la posibilidad de exigir prestaciones por la otorgación de servicios o realización de actividades de la competencia del municipio, siempre y cuando se den las circunstancias previstas en ese Artículo. Es decir, que no concurra ninguna de las situaciones especificadas en el Artículo 20, ya que si se dan nos estaremos encontrando ante la configuración de una tasa³⁷⁶.

Por otra parte, en el caso de los precios públicos, como se ha señalado, no se establece ninguna relación de posibles supuestos generadores de los mismos por lo que existe una amplia libertad del municipio para alterar el hecho imponible.

Y por lo que se refiere a la cuota, el único requisito que se establece por ley es que cubra el coste del servicio, por lo que existe un margen de maniobra municipal para fijar el coste del precio público.

En definitiva, como dice el Secretario - Interventor de Administración Local, José Enrique Candela Talavero, citando a la profesora Anibarro Pérez, “la facultad municipal sobre los precios públicos es mayor que la habilitada sobre los impuestos; lo que les otorga mayores dosis de autonomía financiera³⁷⁷.

³⁷⁶ ARTICULO 2º LRHL

³⁷⁷ CANDELA TALAVERO J.E., “Los pecios públicos en la administración local” *Revista CENCI* número 11. Abril-junio 2011P.8.La cita de la profesora Susana Anibarro Pérez se encuentra en la obra *El Sistema Tributario Local a la Luz de Los Principios de Autonomía y Suficiencia Financiera*, El consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 21, quincena del 15 al 29 de noviembre de 2003 p 3581 tomo 3, editorial el consultor de los ayuntamientos y juzgados

2.3 La potestad de auto organización de los municipios en el ámbito de la gestión tributaria municipal.

Una vez examinado el alcance y contenido de la Potestad Tributaria y Reglamentaria, en este apartado analizaremos la forma en la que los municipios, en ejercicio de su potestad de auto organización prevista en el Artículo 4 de la LBRL, organizan la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios.

A los municipios, en su calidad de Administraciones Públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, les corresponde la capacidad de auto organización, es decir, la capacidad de creación, supresión y modificación de órganos administrativos y la atribución de competencias a dichos órganos dentro de las posibilidades que la legislación local establece.

Para el profesor Fernández Farreres la potestad autoorganizatoria queda directamente referida a la forma y manera en que se desarrolla el autogobierno implícito en la idea de Autonomía. Ahora bien, esa potestad se concreta no sólo en la determinación de la estructura organizativa al servicio de los fines propios y específicos del ente, sino también a la fijación de los criterios y reglas ordenadores de su funcionamiento, de manera que el libertad de organización y libertad de funcionamiento constituyen las dos modalidades en que sustancialmente se resume la capacidad de auto organizarse³⁷⁸

La cuestión de la organización tributaria municipal es importante ya que, según los datos de la profesora Vilalta, una parte considerable de sus ingresos -concretamente el 50,8 %- proceden de su capacidad tributaria propia. Los impuestos suponen el 35,2% y las tasas y precios públicos el 15,6%, por lo que es esencial una correcta y eficaz gestión de sus tributos³⁷⁹.

³⁷⁸ FERNANDEZ FARRERES, G., La potestad local de auto organización: contenido y límites, obra colectiva **Tratado de Derecho Municipal**, tomo II dirigido por Santiago Muñoz Machado, tercera edición Ed, Iustel Madrid 2011 p. 1469.

³⁷⁹ VILALTA FERRER, M.T., **Autonomía y Equidad en la Financiación Municipal: Dos principios compatibles**. Universidad de Barcelona datos catastróficos. Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona 2015 p.36.

Hay que destacar que en relación con la gestión tributaria los municipios tienen poco margen de maniobra, pues la gestión y aplicación de los tributos municipales debe someterse a las normas establecidas en la Ley General Tributaria de conformidad con lo establecido en el Artículo 1 de dicha norma, que textualmente dice:

*Esta ley establece los principios y las normas jurídicas generales el sistema tributario español será de aplicación a todas las administraciones tributarias en virtud y con el alcance que se deriva del Artículo 149.1. 1ª, 8ª, 14ª y 18ª, de la Constitución*³⁸⁰.

En aplicación de esta norma general, hay que decir que la primera fuente del derecho tributario municipal en lo referente a la gestión tributaria es la Ley General Tributaria, y a ella se deben someter los municipios en todo relativo a los principios generales que rigen la relación jurídico - tributaria. Así, en este mismo sentido, como no podía ser de otra forma, lo recoge expresamente el Artículo 12, apartado 1º de la Ley de Hacienda Locales al ordenar:

*La gestión, liquidación inspección y recaudación de los tributos locales se realizarán de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y las demás Leyes del Estado reguladoras de la materia, así como las disposiciones dictadas para su desarrollo*³⁸¹.

³⁸⁰ Este Artículo de la Constitución , se refiere a las competencia exclusiva del Estado sobre las materias siguientes: condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos en el cumplimiento de los deberes constitucionales ocho legislación civil sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo de las por las comunidades autónomas de los derechos civiles forales o especiales allí donde existan en todo caso la reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas relaciones jurídico civiles relativas la forma de matrimonio ordenación de los registros instrumentos públicos bases de las obligaciones contractuales normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho con respecto a este último caso a las normas del derecho foral especial 14 hacienda general y deuda del Estado y 18 las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común entre ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones evitativas del sistema de responsabilidad de todas las habitaciones públicas

³⁸¹ El apartado 2 de este Artículo aclara que los municipios a través de las ordenanzas fiscales, las Entidades Locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el párrafo anterior al

Asimismo, el art 11 del TRLRHL:

En materia de tributos locales, se aplicará el régimen de infracciones y sanciones regulado por La Ley General Tributaria y demás leyes del Estado reguladora de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

Pues bien, expuestos estos principios generales, vamos a ver cómo se organiza en la práctica la gestión y aplicación de los tributos municipales.

En primer lugar, hay que poner de manifiesto el gran número y disparidad de municipios que existen en España, por lo que se puede hablar de un panorama de minifundismo municipal configurado por un número considerable de municipios con limitadas dotaciones y capacidades de gestión y logística que, como dice el profesor Sosa Wagner (citado por la profesora Belmonte), , no les permite establecer “siquiera la turbadora sombra que toda administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar”.

También hay que destacar que la complejidad del sistema tributario local y, más concretamente su gestión, requiere de una permanente actualización y adecuación de sus estructuras para ajustarse a las constantes modificaciones legales, así como a las distintas interpretaciones que los tribunales puedan realizar; estas circunstancias suponen una dificultad importante en la labor tributaria que tienen asignados los ayuntamientos, ya que en la mayoría de los casos, sus estructuras administrativas son pequeñas y poco diferenciadas, disponen de escasos recursos y no resultan demasiado ágiles, pues son incapaces de aprovechar las oportunidades que les ofrece las colaboraciones inter administrativa³⁸².

régimen del organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa.

³⁸² BELMONTE MARTÍN. I., Gestión Tributaria Local en España: Algunas propuestas solidarias del Estado del Bienestar ante La Crisis Global: Para esta profesora en España, el régimen local se caracteriza principalmente por la diversidad de sus municipios, atendiendo su tamaño, a su actividad económica o su localización geográfica. Según datos del INE conforme a la información referida a las cifras de población al 1 de enero del 2012, existen en España 8112 municipios, de los cuales 7728 no alcanza los 20.000 habitantes lo que supone algo más del 95% de los de los municipios. Cabe decir que un municipio por debajo de 20.000 habitantes no es económicamente viable ni eficiente, y en España hay más de 1000 municipios con menos de

La ley de Bases de Régimen Local de 1985 previendo las complicaciones que la aplicación directa de las competencias tributarias podía acarrear a la mayoría de los municipios -en especial problemas de gestión tributaria-, contempló la posibilidad de delegación de la gestión y recaudación de los tributos locales a otros entes de ámbito superior.

En este sentido Artículo 106 de la ley:

Es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que se puedan otorgar a favor de las entidades locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas y de las fórmulas de colaboración con otras entidades locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado.

Pues bien, en aplicación esta norma dirigida a todos los municipios se puede concluir que la gestión tributaria la pueden realizar los propios municipios, o se puede delegar a favor de otra entidad de ámbito superior de acuerdo con lo previsto en el Artículo 106 de la LRBRL. A su vez, los Municipios de Gran Población la podrán desarrollar o a través de un Organismo Autónomo Municipal de conformidad con lo previsto en el Artículo 140 de dicha Ley.³⁸³

Por lo que se refiere a los municipios de régimen general, es decir, los que no se encuentran incluidos en el régimen jurídico de municipios de gran población, el panorama de prestación del servicio de gestión y recaudación quedaría establecido la siguiente forma:

- Gestión por el propio municipio.
- Gestión por delegación en la Diputación Provincial, que lo realiza a través de un organismo autónomo provincial.

100 habitantes, Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, Nº 15, 2013, p. 42.

³⁸³ Veremos más adelante que los Municipios de Gran Población tienen la posibilidad de crear un órgano especializado de Gestión Tributaria que asuma todas las competencias municipales en materia de gestión y aplicación de sus tributos

Para la profesora Belmonte, el 90% de los municipios españoles tiene delegado algún aspecto relacionado con los tributos a su organismo provincial, siendo destacable que los municipios que constituyen capitales de provincia son los más reacios a la cesión de sus competencias tributarias. Apenas siete capitales de provincia han delegado la gestión de sus tributos a otra institución. Por otra parte, el órgano provincial suele preferir que la gestión tributaria delegada se realice a través de un Organismo Autónomo Provincial³⁸⁴.

La delegación de la aplicación de los tributos municipales en otras entidades públicas de naturaleza territorial se realiza con plenos efectos frente a los sujetos pasivos. Y el alcance y contenido de la delegación son fijados por la entidad delegante por acuerdo de su órgano máximo, el Pleno de la Corporación, siendo un requisito esencial que se dé publicidad a la delegación acordada. La delegación supone el traspaso de las competencias que en materia de gestión y recaudación de sus tributos y otros ingresos de derecho público de carácter periódico tiene atribuidos el municipio que la otorga³⁸⁵.

Por lo que se refiere a los municipios de gran población, el Título X de LRBRL, incorporado por la Ley 57/2003 de 16 de diciembre, regula en el Capítulo III, los siguientes órganos para la gestión económica-financiera de estos municipios:

- 1- El Órgano u órganos de Gestión Económica - Financiera (art. 133) con las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación (art. 134). El titular de dicho órgano u órganos deberá ser funcionario

³⁸⁴ BELMONTE MARTÍN I., "La Gestión Tributaria...", óp. cit. p. 48. Algunas Propuestas Solidarias del Estado del Bienestar Ante la Crisis Global: Barataria. *Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales número 15 página 39 a 53 año 2013*. En este trabajo la profesora Belmonte señala que las únicas capitales de provincia que tiene delegada la gestión tributaria al organismo Provincial son Albacete, Alicante, Badajoz, Cáceres, Pontevedra, Huelva y Salamanca. P.48. Por otra parte, dice la autora que el Organismo Provincial suele preferir que la gestión tributaria delegada se realice a través de un Organismo Autónomo Provincia (existen 27 organismos autónomos provinciales creados *ad hoc* para la gestión tributaria)

³⁸⁵ En este sentido se pronuncia literalmente el Artículo 7 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales que en su apartado 2 establece lo siguiente. El acuerdo que adopte el Pleno de la corporación habrá de fijar el alcance y contenido de la referida delegación y se publicará, una vez aceptada por el órgano correspondiente del gobierno, referido siempre al Pleno, en el supuesto del Entidades Locales en cuyo territorio estén integrados en los Boletines Oficiales de la Provincia y de la Comunidad Autónoma para generar conocimiento

de la administración local con habilitación de carácter nacional, salvo el órgano que desarrolle las funciones de presupuestación.

- 2- El Órgano de Gestión Tributaria para la gestión integral del sistema tributario municipal (art. 135).
- 3- El Órgano responsable del Control y de la Fiscalización Interna (art. 136) en su triple función interventora, de control financiero y función de control de eficacia, que corresponderá a un organismo con la denominación de Intervención General Municipal. Este ejercerá sus funciones con plena autonomía respecto a los órganos, entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- 4- El Órgano para la Resolución de las Reclamaciones Económico-Administrativas (Art. 137).

De los cuatro órganos citados, centraremos el análisis en el órgano de gestión tributaria y en el órgano encargado de la resolución de las Reclamaciones Económico-Administrativas ya que estos dos tienen relación más estrecha con los aspectos de gestión y aplicación de los tributos locales que estamos analizando en este apartado.

Por lo que se refiere al Órgano de Gestión Tributaria, este viene regulado en el Artículo 135 de la Ley de Régimen Local que regula la gestión integral del sistema tributario municipal. Este órgano estará regido por los principios de Eficiencia, Suficiencia, Agilidad y Unidad en la Gestión, habilitándose al pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para su creación.

En efecto, el Artículo 135 de la LRBRL establece que, para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, regido por los principios de Eficiencia, Suficiencia, Agilidad y Unidad en la Gestión, se habilita al pleno de los ayuntamientos de los municipios de gran población para crear un órgano de gestión tributaria responsable de ejercer, como propias, las

competencias que la Administración Tributaria Local le atribuye la legislación tributaria.

Corresponde al Órgano de Gestión Tributaria, entre otras funciones, la gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión de los actos tributarios municipales.

En el caso de que el pleno del ayuntamiento haga uso de la habilitación prevista, la función de recaudación y su titular quedan adscritos a este órgano, quedando sin efecto lo dispuesto en el Artículo 134.1 en lo que respecta a la función de recaudación.

Respecto a este Órgano de Gestión Tributaria, hay que realizar dos precisiones:

La primera es que tal y como queda patente en la redacción del Artículo 135, los municipios pueden contar o no con un órgano de gestión tributaria, pues deja en manos del ayuntamiento la decisión de su creación. En consecuencia, se puede decir que es un órgano complementario a la estructura organizativa municipal de carácter voluntario.

No todos los municipios de gran población cuentan con este órgano. Esta precisión es lo que lo diferencia claramente del Órgano Económico Administrativo, al tener este un carácter obligatorio.

La segunda precisión es que en aquellos municipios de gran población cuyo pleno opte por la creación del órgano de gestión, al tratarse de una gestión integral, no solo la función de recaudación, sino también sus titulares quedan escritos a este órgano de gestión.

En definitiva, en los municipios de gran población podrá existir o no este órgano de gestión. Sin embargo, si se opta por su existencia, será único y no podrán existir en el seno de la administración municipal distintos órganos encargados de la gestión, inspección y recaudación de los tributos³⁸⁶.

³⁸⁶ PERIS GARCIA, P., "Los Nuevos Modelos de Gestión y Revisión Tributaria Local en los Municipios de gran población". *Ponencia XXXI Reunión de Estudios Regionales*. El Estado

En cuanto a la composición, organización y funcionamiento, salvo la adscripción del titular de la recaudación, nada dispone la LRBRL, por lo tanto, será el pleno de cada ayuntamiento el que determine su organización y funcionamiento.

El último de los órganos a los que se refiere el Capítulo III del Título X de la Ley de Régimen Local es el relacionado con la Resolución de las Reclamaciones Económico Administrativas, que la Ley 57/2003 creó con carácter obligatorio solo para los grandes ayuntamientos. Es un órgano especializado para el conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público que sean de competencia municipal³⁸⁷.

Las funciones de este órgano, de acuerdo con el Artículo 137 de la ley, son las siguientes:

- a) Conocimiento y resolución de las reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público que sean de competencia municipal.*
- b) Dictamen sobre los proyectos de ordenanzas fiscales.*
- c) Elaboración de estudios y propuestas a requerimiento de los órganos municipales competentes en materia tributaria.*

De conformidad con el Artículo 137.4, el Tribunal está constituido por un número impar de miembros, con un mínimo de tres designados por el pleno del ayuntamiento, entre personas de reconocida competencia técnica. Y pretende

Autonómico a debate: Eficiencia, Eficacia y Solidaridad, días 17-18 de noviembre de 2005. Alcalá de Henares, Epígrafe II.- Órganos relacionados con la aplicación de los tributos en los municipios de gran población: el Órgano de Gestión Tributaria. Competencias

<http://www.aecr.org/web/congresos/2005/ponencias/p74.pdf>

³⁸⁷ En este sentido el Artículo 137 en su apartado 1 del Texto Refundido de la Ley de Régimen local establece con carácter imperativo que **existirá** un órgano especializado en las siguientes funciones y a continuación enumera las funciones que corresponden a este órgano.

garantizar la competencia técnica, la celeridad y la independencia, tan requeridas por los ciudadanos en el ámbito tributario local.

Por tanto, constituyen un instrumento para abaratar y agilizar la defensa de sus derechos en este ámbito y reducir la conflictividad en vía contencioso-administrativa, ya que hasta ese momento la resolución del recurso de reposición por parte de la corporación ponía fin a la vía administrativa³⁸⁸.

Su funcionamiento se basa en criterios de independencia técnica, celeridad y gratuidad. Todas las cuestiones relativas a composición, competencia, organización y funcionamiento, así como el procedimiento de las reclamaciones, deben ser reguladas por un reglamento aprobado por el pleno.

Por lo que se refiere a la competencia, exige la concurrencia de dos requisitos: primero, la titularidad municipal del ingreso; y segundo, que se trate de un acto administrativo dictado por la propia administración local.

Teniendo en cuenta que hay impuestos que tienen una gestión compartida con el Estado, como son el Impuesto sobre Bienes inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas, la competencia del Tribunal Económico Administrativo Local no se extiende a los actos de Gestión Tributaria realizados por el Estado ya que estos tienen su propio régimen jurídico de impugnación a través de los Tribunales Económico Administrativos del Estado.

En este supuesto se encuentra la gestión del IBI, en lo que se refiere a la elaboración de las ponencias de valores, fijación, revisión y modificación de los valores catastrales, así como la formación del padrón, censo de bienes y titulares de los inmuebles, que corresponden a la Administración General del Estado, concretamente al Centro de Gestión Catastral.

³⁸⁸ MARTÍN FERENANDEZ, J Y RODRIGUEZ MARQUEZ, J., Manual de Derecho financiero.... óp. cit., p.486 Para esto, autores el procedimiento de selección y cese de los miembros no favorece plenamente su independencia, ya que hace depender el mantenimiento en el ejercicio de sus funciones de la voluntad de la mayoría política del ayuntamiento. Tal vez sería conveniente, para evitar esta situación, que, aun mantenimiento del procedimiento de nombramiento propuesto, se garantizara la estabilidad de los miembros durante cierto tiempo, salvo, claro está, supuestos de actuaciones delictivas o infracciones disciplinarias imaginarias graves. Ed Marcial Pons Madrid –Barcelona-Buenos Aires año 2009 página 486

Lo mismo puede afirmarse del Impuesto de Actividades Económicas, donde existe separación entre la gestión censal del tributo y la liquidación y recaudación del mismo, atribuido por separado a las administraciones citadas.

Esta gestión compartida puede ocasionar reclamaciones indebidas por razón de la materia que debería dar lugar, en aras a una mejor justicia, a la remisión al órgano competente³⁸⁹.

Constituye una novedad relevante la previsión de que los Tribunales Económico Administrativos Locales cumplan funciones de asesoramiento de la corporación local, emitiendo dictámenes acerca de los proyectos de ordenanzas fiscales y elaborando estudios y propuestas tributarias. Sin embargo, no es menos cierto que estas funciones ponen en entredicho, en alguna medida, su deseable independencia ya que van a participar en el proceso de elaboración de las normas tributarias cuya aplicación deben luego revisar³⁹⁰.

Para la profesora Peris, la instauración de este órgano para la resolución de las reclamaciones económico- administrativas fue la mayor novedad en el ámbito económico financiero introducida por la Ley 57/2003, pues la Ley de Bases de 1985 suprimió esta vía de reclamación contra los actos de aplicación y efectividad de los tributos locales³⁹¹.

³⁸⁹ CALVO ORTEGA R 441. Curso de Derecho Financiero Derecho Tributario Tomo 1º Parte General. La gestión compartida el lugar a reclamaciones que han sido sometidas a los tribunales de justicia, hay diversas sentencias que se han ocupado de clarificar la línea divisoria que determina la competencia de los órganos de decisión de pretensiones. En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Andalucía de 22 de febrero de 1983 son de sobre diferencias entre gestión catastral y gestión tributaria entre otras muchas es un ejemplo de claridad página Ed 10ª edición 441

³⁹⁰ MARTÍN FERENANDEZ, J Y RODRIGUEZ MARQUEZ, J., Manual de Derecho Financiero.... óp. cit., p. 487

³⁹¹ PERIS GARCÍA, P., Los Nuevos Modelos de Gestión..., óp. cit., epígrafe III.- Órganos relacionados con la revisión de los tributos en los municipios de gran población: el órgano económico administrativo dedicado

3.- La concreción normativa del principio de Suficiencia Financiera en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

3.1 Naturaleza, características y modificaciones le la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

La propia Exposición de Motivos de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales nos resume claramente la naturaleza y características de la ley, recordándonos que el principio de Autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, involucrando las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros y permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto, tal como declara el TC en su labor integradora de la norma fundamental.

La Suficiencia Financiera no solo adquiere en esta Ley su consagración institucional. Además, encontrará en la misma los mecanismos necesarios para poder convertirse en realidad material. A tal fin, y siguiendo el mandato del legislador constituyente, se ponen a disposición de las entidades locales, entre otras, dos vías de financiación fundamentales e independientes: los tributos propios y la participación en los tributos del Estado, que por primera vez van a funcionar íntegramente con el objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos que garantice la efectividad del principio de suficiencia financiera para el cumplimiento de sus funciones.

La Exposición de Motivos indica que no solo se dotan de contenido los principios de Autonomía y Suficiencia, sino que se articulan entre sí de tal suerte que ambos se supeditan mutuamente. En efecto, el principio de Autonomía coadyuva a la realización material de la Suficiencia Financiera en la medida en que esta depende en gran parte del uso que las Corporaciones Locales hagan de su capacidad para gobernar sus respectivas Haciendas y, en

particular, de su capacidad para determinar dentro de ciertos límites el nivel del volumen de sus recursos propios

Por otra parte, la suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues sin medios económicos suficientes el principio de Autonomía no pasa de ser una mera declaración formal³⁹².

Así lo tiene declarado en la STC 104/2000:

El principio de autonomía municipal para la gestión de sus respectivos intereses según el Artículo 137 de la constitución que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos el ordenamiento constitucional ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines. La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión las funciones que legalmente les han sido encomendadas (FJ.4)

Estos son los principios generales proclamados en el preámbulo de la ley y que estudiaremos como se concretan a través de su articulado en orden a dar cumplimiento al principio de suficiencia financiera municipal

En primer lugar, hay que constatar que la LRBRL no culminó íntegramente la ordenación del sector local, por cuanto un aspecto fundamental de este último, el relativo a la actividad financiera, solo pudo regular las líneas generales del nuevo modelo de Hacienda Local a causa de los impedimentos para llevar a cabo la regulación completa de la actividad financiera local.

³⁹² Párrafos tercero, cuarto y quinto del apartado II de la Exposición de Motivos de la LRHL En suma dice el último párrafo del apartado II de la Exposición de Motivos, la Ley establece un nuevo sistema de recursos de las haciendas locales, adecuado a la realidad y a las necesidades de estas, a la vez que procede a una nueva ordenación del régimen presupuestario y del gasto público de los Entes Locales.

No obstante, la disposición final primera de la ley autorizaba al Gobierno de la Nación para refundir, en el plazo de un año, en un solo texto las disposiciones legales vigentes.

Como consecuencia de esta autorización se aprobó el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, disponiendo que la Hacienda Municipal estaría constituida por los siguientes recursos: ingresos de derecho privado, subvenciones y otros ingresos de derecho público, tasas, contribuciones especiales, impuestos, recargos y participaciones en los tributos del Estado y participación en los de las Comunidades Autónomas, ingresos procedentes de operaciones de crédito, tributos con fines no fiscales y multas.

Los impuestos municipales se concretaron en: la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana, la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales, la Licencia Fiscal de Actividad Profesionales y Artísticas, el Impuesto sobre Radicación, el Impuesto sobre Solares, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, el Impuesto sobre la Circulación de los Vehículos y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios y el Impuesto sobre la Publicidad.

Estas figuras tributarias perduraron hasta la gran reforma de la imposición local que fue realizada por la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. Ley detallista que deja muy poco espacio normativo a las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas y a las propias Entidades Locales, destacando el hecho de que por primera vez la regulación hacendística se separa de la Ley de Bases de Régimen Local³⁹³.

En cuanto a las características de la ley, la propia exposición de motivos en su apartado II indica que se trata de una ley complementaria de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local, en cuyos artículos 137 y 142 se consagran los principios generales básicos con arreglo a los cuales se

³⁹³ DE LA PEÑA VELASCO. G., **Sistema Fiscal Español (impuestos Estatales Autonómicos y Locales)**, Segunda Edición. Ed Iustel, pág. 406

debe diseñar el sistema postconstitucional de financiación de las entidades locales, dotándolas de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Señala dicho preámbulo dos notas caracterizadoras de la ley:

La primera, el carácter formal, atribuyéndose a la misma la condición de complementaria de la Ley 7/1985 LRBRL y la segunda de carácter material, está constituida por la ordenación del sistema financiero encaminado a la efectiva realización de los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera.

Por lo que se refiere a la primera de las notas, supone que los preceptos de esta ley disfrutan de la misma naturaleza que la de los que la Ley 7/1985 dedica a la regulación de las Haciendas Locales, los cuales son, a su vez, consecuencia de la delimitación competencial llevada a cabo para esta materia por la Constitución; por ello, dichos preceptos son de aplicación a todo el territorio nacional, bien por tratarse de normas básicas dictadas al amparo del Artículo 149.1.18ª de la Constitución, bien por tratarse de normar relativas a materias de la competencia exclusiva del Estado, como son el Sistema Tributario Local y la participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado, según resulta de los Artículos 133 y 142 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la segunda nota caracterizadora se refiere a los objetivos de la ley desde el punto de vista material y que se traducen en hacer efectivos el principio de autonomía y suficiencia financiera carácter material. El de Autonomía referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las entidades locales para gobernar sus respectivas haciendas. Esta capacidad implica algo más que la supresión de la tutela financiera del Estado sobre el sector local, involucra a las propias corporaciones en el proceso de obtención y empleo de sus recursos financieros, permitiéndoles incidir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto tal como declara el Tribunal Constitucional en su labor integradora de la norma fundamental³⁹⁴.

³⁹⁴ Párrafos primero, segundo y tercero del Apartado II de Exposición de Motivos de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales

En cuanto a las modificaciones hay que señalar que desde la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, el día 1 de enero de 1989, se habían venido definiendo modelos de participación de la entidades locales en los tributos del Estado referidos a horizontes temporales quinquenales, que tenían como objetivo prioritario contribuir a la suficiencia financiera de aquellas y dotar de automatismo a la fijación de los montantes totales de aquella participación, aplicando unos criterios objetivos previamente definidos.

En la reforma realizada por la Ley 51/ 2002, obedeciendo también a estos objetivos, se plantean unos mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo, con el establecimiento de unos criterios similares a los ya definidos para las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía³⁹⁵.

En la Ley 51/2002 de 27 de diciembre se reforma todo el sistema de participación de los municipios en los tributos del Estado, estableciéndose dos sistemas diferenciados: Grandes municipios y capitales de provincia, y Resto de municipios³⁹⁶.

En ambos casos se configura un nuevo marco, más acorde con el principio de Suficiencia Financiera. En el caso de grandes municipios, se garantiza que la participación en tributos del Estado creciera al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado. Para el resto de municipios, la reforma también alcanza a los criterios que este modelo incluye para determinar el montante global de la financiación y para su distribución entre las entidades afectadas, modificándose el peso de algunas variables, como los coeficientes de población aplicables a las poblaciones de derecho y suprimiendo criterios de reparto, como el número de unidades escolares. Se establece un modelo de

³⁹⁵ Apartado V DE la exposición de motivos de la ley 51/ 2002

³⁹⁶ En este sentido se profundiza en la consecución del objetivo de suficiencia con reconocimiento de la realidad cada vez más palmaria del carácter de polo de atracción que vienen ostentando las **Grandes Urbes**. Esta situación genera unas mayores necesidades financieras derivadas de la fuerte presión de la demanda de servicios públicos básicos y obligatorios y una mayor actividad económica que permite un rendimiento más elevado de los impuestos estatales que graba las distintas manifestaciones de la misma Exposición de Motivos apartado V

participación en tributos del Estado definido por variables con el fin reforzar la realización del principio de Suficiencia Financiera, y en el nuevo marco normativo que reforma el modelo de participación de los ingresos del Estado que entró en vigor el 1 de enero de 2004.

Por otra parte, y reforzando aún más el principio de Suficiencia Financiera de las entidades locales, en el orden de la financiación de los proyectos singulares, cabe destacar el Real Decreto 835/2003 de 27 junio, que regula la Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, como medida para corregir el desequilibrio económico territorial³⁹⁷.

Una cuestión importante de la reforma se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles ya que, en relación con este impuesto se trasladan a la Ley del Catastro Inmobiliario todos los aspectos tributarios del mismo de conformidad con lo establecido en el art 65 del Texto Refundido vigente que se expresa en los siguientes términos:

La Base imponible de este impuesto estará constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles que se determinará, notificará y será susceptible de impugnación conforme a lo dispuesto en la Norma Reguladoras del Catastro Inmobiliario.

³⁹⁷ EL Art.138 de la CE dispone que, el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el Artículo dos de la constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular las circunstancias del hecho insular. El desarrollo de este principio constitucional en lo relativo a la Entidades Locales se realiza mediante el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la Cooperación Económica del Estado a las Inversiones de las Entidades Locales, proclama en su exposición de motivos que, la Constitución de 1978 impone al Estado el deber de promover un desarrollo económico armonioso que garantice el principio de solidaridad. Esta exigencia explica que estos criterios hayan inspirado la configuración del sistema de cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales, cuya regulación reglamentaria se encuentra contenida, principalmente en el Real Decreto 1328/1997, de 1 de agosto. El principio de solidaridad tiene un contenido primario de naturaleza económica, que obliga a velar por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español; de ahí el deber constante de procurar la superación de las desigualdades territoriales en el desarrollo económico, esfuerzo que en el ámbito local se lleva a cabo principalmente mediante la contribución a dotaciones e infraestructuras tales como la redes de transporte, de abastecimiento de energía eléctrica, instalaciones sociales, culturales y deportivas y, en general todos aquellos equipamientos caracterizados por ser eminentemente públicos.

Cabe también indicar que en esta reforma se produce una modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante IAE), En efecto la Ley 51/2002, en su art. 23, modifica el art. 83 de la Ley de Haciendas Locales de 1988 -hoy Artículo 82 del Texto Refundido de Haciendas Locales- en el sentido de declarar la exención a las personas físicas y a los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades, las sociedades civiles y las entidades del Artículo 33 de la Ley General Tributaria 230/1963 de 28 de diciembre, que tengan un importe neto de la cifra de negocio inferior a 1.000.000 €.

Además, con carácter general, establece una exención del impuesto a los sujetos pasivos que inician en ejercicio su actividad durante los dos primeros períodos impositivos de este impuesto en que se desarrolle la misma.³⁹⁸

Como compensación por las exenciones establecidas en la Ley 51/2002, la disposición adicional 10ª establece determinadas medidas a favor de la Entidades Locales por la pérdida de ingresos, derivada de la reforma del IAE considerando la pérdida compensable de la expresión de la diferencia entre la recaudación líquida del año 2003 y la recaudación líquida del 2000.

Por último, hay que decir que las modificaciones introducidas por la RESAL en el Texto Refundido de Hacienda Locales no afectan a la tributación local pues se refieren a aspectos relativos a derechos de difícil o imposible recaudación y al control interno de las entidades locales, en el sentido que será el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control de las Entidades Locales. Todas estas normas van encaminadas a lograr el Equilibrio Presupuestario en el ámbito municipal y dar cumplimiento así al mandato recogido en el art 135 de la Constitución.

³⁹⁸ A estos efectos, no se considerará que se ha producido el inicio del ejercicio de una actividad cuando la misma se había desarrollado anteriormente bajo otra titularidad, circunstancia que se entenderá que concurren, entre otros supuestos, en los casos de fusión, escisión o aportación de ramas de la actividad

3.2 Las diferentes fuentes de ingresos de la Hacienda Municipal.

El texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales regula en el Título I los recursos de las Haciendas Locales en general, disponiendo en el Artículo 2 que la Hacienda de las Entadas Locales estará constituida por los siguientes recursos:

- a) Ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.³⁹⁹*
- b) Los tributos propios clasificados en Tasas, Contribuciones Especiales e Impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras entidades locales*
- c) La participación en los Tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas*
- d) Las subvenciones*
- e) Los percibidos en concepto de precios públicos*
- f) El producto de operaciones de crédito*
- g) El producto de multas y sanciones en el ámbito de sus competencias*
- h) Las demás prestaciones de derecho público*

El resto del articulado de dicho Título lo dedica a establecer las normas generales aplicables a los tributos en los aspectos relativos a su imposición, ordenación, gestión, recargos, intereses de demora, revisión de actos en vía administrativa y regula expresamente las tasas y las contribuciones especiales, como tributos de las Entidades Locales en General.

³⁹⁹ La propia exposición de motivos de la ley ya nos indica la importancia que tuvieron los bienes patrimoniales en los ingresos de los municipios. En concreto, hasta la segunda mitad del siglo XIX, la principal fuente de recursos de los municipios españoles estuvo constituida por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales. La acción desamortizadora y el progresivo impulso de la urbanización municipal, habrían de provocar el tránsito hacia una hacienda fiscal con mayor dependencia de la recaudación tributaria

Por otra parte, el Título II, dividido a su vez en seis capítulos, lo dedica a regular el régimen específico de los recursos municipales. En este título se remite a la regulación general del Título I en lo relativo a la enumeración de los recursos municipales y a la regulación de las tasas y contribuciones especiales y dedica buena parte a la regulación específica de la imposición municipal, a la regulación de la cesión de recaudación de impuestos del Estado y a la Participación de los municipios en los tributos del Estado.⁴⁰⁰

3.3 Los Ingresos Tributarios: Impuestos, Tasas y Contribuciones Especiales.

En el aspecto tributario, la Ley de Haciendas Locales crea tres grandes impuestos de carácter obligatorio:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- Impuesto sobre Actividades Económicas
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Y dos de carácter voluntario:

- Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
- Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Para Enrique Jiménez-Reina, dichos impuestos, a los que se les califica de nuevos, eran vestigios del pasado, sin que la actuación llegase a lograr que el cambio comportara creación. El legislador se limitó a refundir unos impuestos en otros con el escaso aditamento de algunas pequeñas modificaciones. Así, la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria y la Contribución Territorial Urbana

⁴⁰⁰ El Capítulo primero se refiere a la enumeración de los recursos remitiéndose al Artículo segundo de la ley en el capítulo segundo regula los tributos propios divididos en tasas contribuciones especiales e impuestos en el capítulo tres lo dedica a la cesión de recaudación de impuestos del Estado el capítulo cuatro a la participación de los municipios en los tributos del Estado el capítulo cinco a los precios públicos y el capítulo seis la prestación personal y del transporte

dieron paso al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y se quedó en el camino el Impuesto Municipal sobre Solares. El Impuesto sobre Actividades Económicas nació de la conjunción de las licencias fiscales de actividades comerciales e industriales, de la de profesionales y artistas y del Impuesto Municipal sobre Radicación. En tanto que la implantación del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica fue el resultado de la asunción del Impuesto Municipal sobre Circulación de Vehículos.

Lo mismo ocurre con el Impuesto voluntario sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que sustituye al de igual naturaleza y análoga denominación que había estado vigente hasta entonces, del que, como el propio legislador confiesa, no es más que el sucesor.

La única novedad viene del Impuesto voluntario sobre Construcciones Instalaciones y Obras, impuesto nuevo que grava la capacidad económica que se pone de manifiesto con ocasión de construir un edificio y solicitar una licencia de obras⁴⁰¹.

De la misma opinión es Rubio de Urquía, para quien la regulación de los impuestos municipales se concreta, en definitiva, en la refundición en cinco figuras impositivas de toda la materia que hasta entonces constituía el objeto de los diez impuestos municipales existentes.

Para este autor el esfuerzo ordenador de la ley se ha centrado fundamentalmente en tres aspectos distintos: el ordenamiento tributario local, el régimen de participación de las entidades locales en los tributos del Estado y el régimen presupuestario y contable local.

Por lo que se refiere al ordenamiento tributario local, la ley aporta como novedades más importantes la homologación del ordenamiento tributario formal de las entidades locales con el del Estado, sometiendo las actuaciones de gestión tributaria de aquellas a las normas propias de este. Se perfilan con

⁴⁰¹ JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ ENRIQUE "Reflexiones Sobre las Haciendas Locales Españolas en un Momento de Transición" en la obra colectiva **La Financiación de los Municipios Experiencias, Comparadas**, Coordinador Gabriel Casado Ollero, Ed. Dykinson Madrid 2005, p.300.

cierta nitidez los mecanismos de delegación de competencias y de colaboración entre administraciones en materia de gestión tributaria, de forma tal que el Estado pueda reducir su presencia en este ámbito, sin poner en peligro la adecuada gestión del nuevo sistema tributario local⁴⁰².

4.-La previsión Constitucional de participación de los municipios en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas para el cumplimiento del principio de Suficiencia Financiera del Art. 142 de la Constitución.

4.1 La participación de los municipios en los tributos del Estado.

Para el profesor Pedraja, en un Estado descentralizado como es el español, donde existen tres niveles de Gobierno y consecuentemente una distribución de competencias (generadoras de necesidades de gasto) e ingresos propios entre las distintas esferas de Gobierno, suele ser habitual que exista un desequilibrio relativo desfavorable para las haciendas subcentrales (autonómica y local) conocido como desequilibrio fiscal vertical⁴⁰³.

Por lo tanto, antes de entrar en el análisis de estos dos tipos de ingresos, analizaremos brevemente los fundamentos en los se apoyan estas transferencias , que no son otros que lograr un equilibrio vertical, no solo en los tres niveles de Gobierno existentes: Central, Autonómico y Local, sino también, en lo que la profesora Vilalta Ferrer llama equilibrio horizontal o equidad horizontal, que tiene como objetivo que en el nivel local de Gobierno todos los municipios tengan ingresos que les permita prestar un nivel de servicio equivalente.

⁴⁰² RUBIO de URQUIA COMENTARIOS ley del 88 página 26 y 27

⁴⁰³ PEDRAJA CHAPARRO F., “Análisis crítico de la participación municipal en los tributos del Estado”, Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie claves de gobierno local, cuatro, p.104 http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/824/claves04_08_pedraja.pdf?sequence=1

Siguiendo con esta argumentación, la profesora Vilalta expone claramente en la obra *Autonomía y Equidad en la Financiación Municipal* que, en una hacienda descentralizada como la que hay en España, existe equilibrio fiscal vertical cuando el grado de cobertura de las necesidades de gasto es el mismo para los distintos niveles de Gobierno que la integran. Así, pues, el equilibrio vertical hace referencia al reparto de competencias e ingresos y comprende el modo de dar cumplimiento a un principio de Suficiencia.

Con arreglo a este principio, cada nivel de Gobierno puede financiar en la misma medida las necesidades de gasto, vinculadas a las competencias que le han sido legalmente atribuidas, con los ingresos tributarios, que también legalmente le han sido atribuidos⁴⁰⁴.

La autora continua, señalando que aun en el caso de que el conjunto de nivel local de Gobierno no tuviera un problema de desequilibrio vertical respecto de los otros niveles de Gobierno, podría ocurrir que existiera un problema de desequilibrio horizontal. Este suele producirse por el desajuste existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de cada uno de los entes locales, que ocasiona que no todos tengan una capacidad fiscal equivalente.

Así pues, el objetivo de las subvenciones de la nivelación se ha expresado de varias formas, pero siempre en torno a la idea de “evitar que los territorios más pobres se vean en la tesitura”, de tener que prestar un nivel de servicios inferior, o bien pidiendo un esfuerzo más grande a sus ciudadanos para prestar el mismo nivel de servicios. Este es el criterio de equidad interterritorial en el que se suelen basar los sistemas de subvenciones y que podemos denominar igualdad de suficiencia relativa⁴⁰⁵.

Por otra parte, el principio de equidad horizontal supone que en los municipios españoles con una misma cesta tributaria acaban obteniendo un

⁴⁰⁴ VILALTA FERRET, M.T., *Autonomía y Equidad en la Financiación Municipal: dos principios compatibles*, Ed. Maite Vilalta Universitat de Barcelona, 2015, p.115.

⁴⁰⁵ VILALTA FERER, M.T., *Autonomía y Equidad...*, óp. cit. p.123 y 124

volumen distinto de recursos para poder prestar los servicios que tienen asignados, con lo cual se da una clara situación de inequidad. Para ello será necesario que se requiera que la distribución de las subvenciones de los municipios se realice de tal manera que se garantice la adecuada correspondencia entre los recursos de cada uno (ingresos tributarios potencialmente obtenibles más subvenciones) y sus necesidades de gasto⁴⁰⁶.

Por lo tanto, en este sistema descentralizado, las transferencias del Estado tienen como finalidad no solo alcanzar el equilibrio vertical, sino también pueden ser utilizadas para garantizar la igualdad entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la esfera municipal. Son razones de eficiencia y, fundamentalmente, de equidad horizontal interpersonal las que justifican este objetivo de nivelación⁴⁰⁷.

Las transferencias de fondos del Estado a las entidades locales no es una novedad de la Ley de Haciendas Locales del año 1988 y posterior reforma del 2002 ya que, en la Ley de Bases de Régimen local de 1975, se potenciaron las transferencias del Estado al sistema de ingresos locales.

La primera Ley de Haciendas Locales de 1988, establece en su exposición de motivos que la participación en los tributos del Estado se distribuye entre los municipios con arreglo a criterios de población, esfuerzo fiscal y número de unidades escolares costeadas por los municipios. Ello sin perjuicio de la financiación excepcional de ciertos municipios con insuficiencia financiera manifiesta⁴⁰⁸.

Esta Ley se limitaba, en el Artículo 113, a establecer claramente que anualmente los Presupuestos Generales del Estado incluirán los créditos correspondientes a la participación de los municipios en los tributos del Estado mediante una fórmula matemática concreta.

⁴⁰⁶ VILALTA FERRER, M.T., Autonomía y Equidad..., óp. cit. p.57

⁴⁰⁷ PEDRAJA CHAPARRO, F., Análisis crítico..., óp. cit., p.104

⁴⁰⁸ Exposición de motivos Ley 39/ 1988 reguladora de las Haciendas Locales.

En el Artículo 115 se ordenaba que la participación resultante se distribuiría anualmente entre los municipios conforme dispongan las respectivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, según las reglas que figuraban en los apartados a y b del citado artículo. La única excepción eran los municipios de Madrid y Barcelona, que tienen unas reglas especiales.

Con la reforma la Ley 51/2002 del 26 diciembre, se modifican de manera significativa los mecanismos de financiación y se diseña un sistema definitivo, recogiendo las variables y ponderaciones que definen la financiación municipal, de tal forma que se convierta en un sistema estable, pasando de un único sistema de transferencias generales a otro dual, que, en función del tamaño del municipio, establece un esquema distinto de cálculo de las transferencias generales. Por otra parte, es un claro paralelismo con el sistema de financiación autonómico. El nuevo sistema se define como permanente, suprimiendo las revisiones quinquenales que han venido caracterizándolo⁴⁰⁹.

El Real Decreto Legislativo 2 /2004 de 5 marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL), es la base del actual sistema de financiación local. Refunde las reformas instrumentadas a través de la Ley 51/2002 de 27 diciembre y la Ley 62/ 2003 de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, y establece un modelo de naturaleza dual que se organiza de la siguiente forma:

- De una parte, se establece un modelo de cesión de impuestos aplicables a los municipios en los que concurra alguna de las siguientes condiciones:

Los municipios que sean Capitales de Provincia o de Comunidad Autónoma y los municipios que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

⁴⁰⁹ PEDRAJA CHAPARRO F. Análisis crítico ...óp. cit., p.106

A estos efectos se considerara la población resultante de la actualización del padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección⁴¹⁰.

De otra parte, se establece un modelo aplicable al Resto de Municipios definido con arreglo a las variables de población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria. Este modelo tiene a su vez un subgrupo referido a municipios turísticos.

En el primer caso, es decir, en los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma o de más de 75.000 habitantes, se les cede los siguientes porcentajes de los rendimientos, obtenidos en los impuestos Estatales y que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas:

411

A- El 1,6875% de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

B- El 1,7897% de la recaudación líquida por el Impuesto sobre el Valor Añadido imputable a cada municipio.

C- El 2,9220% de la recaudación líquida imputable a cada municipio por los Impuestos Especiales sobre la Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores de Tabaco.

Hay que señalar que la ley establece que la cesión de rendimientos de los impuestos estatales a los municipios se hace, como no podía ser de otra

⁴¹⁰ El alcance de la cesión y los puntos de conexión se regulan en los artículos 115 a 118 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

⁴¹¹ Nuevos Porcentajes del apartado 1 del Artículo 112 redactado, con vigencia indefinida, y para su consideración en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2010 de la Cesión de los Impuestos Estatales a favor de las Entidades locales, por el apartado uno de la disposición final sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 («B.O.E.» 30 junio). Vigencia: 1 julio 2012.

manera, sobre la parte que le resta al Estado tras su cesión a las Comunidades Autónomas. En el caso del IRPF, sobre el 67%, el 65% en el IVA y el 60% en los Impuestos Especiales.

Uno de los problemas de este modelo se encuentra en determinar el nexo entre los ingresos obtenidos en estos impuestos y los municipios a los que resulta de aplicación, dado que no es posible realizar una territorialización exacta de los tributos devengados en los distintos tributos objeto de cesión.

Por esta razón, en el IVA y los impuestos especiales se cede el rendimiento imputable al municipio correspondiente, a diferencia del IRPF, en el que no procede tal imputación. Esta diferencia se debe a que en el IRPF la Administración Central conoce perfectamente cuál es el importe del impuesto satisfecho por los contribuyentes de un determinado municipio, circunstancia que no concurre con este nivel de detalle en el resto de tributos. Por esta razón, es necesario imputar o estimar qué parte de los de la regulación estatal corresponde de forma razonable a los diferentes municipios en régimen de cesión de impuestos⁴¹².

Para este grupo, el Texto Refundido también ha previsto un Fondo Complementario de Financiación, regulado en los Artículos 118 a 121, que sirve de añadidura a la cesión de los rendimientos recaudatorios de los impuestos descritos, a través de la participación de estos mismos municipios en determinados tributos del Estado.

El resto de los municipios, es decir los comprendidos en el ámbito subjetivo del Artículo 122, participan en los tributos del Estado en general, no ya de impuestos concretos como en el caso de los municipios referenciados en el Artículo 111 de la Ley, sino que su participación se realiza en función de determinadas variables y fórmulas matemáticas establecidas en los Artículos 123 y 124 de la ley.

Estas variables son:

⁴¹² MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., Manual de Derecho Financiero..., óp. cit. pp.631 - 632.

- El número de habitantes de derecho de cada municipio.
- El esfuerzo fiscal medio de cada municipio, ponderado por el número de habitantes de derecho.
- El inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan los Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que se refiere a los municipios turísticos, son los comprendidos en el ámbito subjetivo del Art. 122 y cumplen, además, dos condiciones:

- Tener una población superior a 20.000 habitantes.
- Un número de viviendas de segunda residencia superior a las viviendas principales.

Estos municipios se financian mediante la participación en los tributos del Estado, con una fórmula de carácter mixta, ya que además de participar en el modelo general de variables (resto de municipios), se incluyen ingresos relacionados con la cesión del 2,0454% de los rendimientos que no hayan sido objeto de entrega a las Comunidades Autónomas por los impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre labores de tabaco imputables a los mismos⁴¹³.

La importancia que tiene este tipo de ingresos locales viene dada por la relevancia que tienen los ingresos municipales procedentes de los tributos del Estado. Concretamente en el año 2014 suponían el 22,52%, de los recursos de Derecho Público de los municipios,⁴¹⁴

4. 2 Participación en los tributos de las Comunidades Autónomas.

El Artículo 142 de la Constitución declara como uno de ingresos fundamentales para los municipios la participación en los tributos de las

⁴¹³ En este sentido establece el Artículo 125 del Texto Refundido segundo párrafo del apartado tres que, a estos efectos, se entenderá por rendimiento cedido la recaudación líquida imputable a cada municipio por los impuestos sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco que no hayan sido objeto de cesión a las Comunidades Autónomas

⁴¹⁴ Ministerio de Hacienda, La hacienda local en cifras, año 2014.

Comunidades Autónomas. Este principio constitucional fue trasladado primero a la Ley de Bases de Régimen Local Art. 105 y después a la Legislación de Haciendas Locales de 1988, Artículos 2.1c y 39.2.

El art 39.2 indica literalmente que las entidades locales participaran en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos

Pues bien, al tratar sobre la corresponsabilidad del Estado y las Comunidades Autónomas en la financiación municipal, ya comentábamos el abandono en esta materia de las Comunidades Autónomas las opiniones de los profesores Ramallo Massanet y Zornoza Pérez y también la del profesor Suarez Pandiello añadiendo además que, las cifras de financiación per cápita recibida ponen de manifiesto una clarísima discriminación a favor de los municipios radicados en territorios con regímenes fiscales especiales, que les ha permitido con sus excedentes mejorar la financiación de sus localidades, caso de los territorios forales (País Vasco y Navarra) y, también, de las Islas Canarias⁴¹⁵.

Esta misma opinión es la de los profesores Pedraja Chaparro y Cordero Ferrero, para quienes las PICAS de las Comunidades Autónomas de régimen común no se han desarrollado con la generalidad e intensidad que le corresponde a este instrumento, de acuerdo con el Artículo 142 de la Constitución y la relevancia alcanzada por las Comunidades Autónomas en España. Sus dotaciones presentan una naturaleza mixta con elevada condicionalidad, son reducidas, carecen de automatismo y sus criterios distributivos, además de discutibles, no ofrecen la estabilidad necesaria⁴¹⁶.

Respecto a la naturaleza jurídica de este ingreso municipal y ante la falta de regulación expresa de esta previsión constitucional, tanto por parte del Estado como por las Comunidades Autónomas, la doctrina y jurisprudencia han

⁴¹⁵ SUAREZ PANDIELLO, J., De crisis, perspectivas...óp. cit. p. 7

⁴¹⁶ PEDRAZA CHAPARRO, F y CORDERO FERRERA, J.M Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas. Una revisión crítica, Reunión Internacional de Ciencia Regional. Badajoz–Elvas, 17-19denoviembrede 2010.

<http://www.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p239.pdf>

entendido que lo que pretende el Artículo 142 de la Constitución es que las Haciendas Locales dispongan de recursos incondicionados, de manera que puedan decidir de forma libre su destino. Dificilmente, dice María Teresa Villalta Ferrer, un Gobierno será autónomo fiscalmente hablando, si recibe todos sus ingresos a través subvenciones específicas⁴¹⁷.

También la jurisprudencia del TS, en sentencia 501/2007, mantiene en su FJ.8 que, en cuanto a la financiación básica de los municipios debe canalizarse a través de transferencias incondicionadas.

En efecto, el FJ.8 de la sentencia dice:

Así pues, la participación referida en los tributos del Estado, surgida en nuestra Hacienda Local con una finalidad principalmente compensatoria, ha evolucionado hacia una naturaleza independiente. De esta manera aunque no cabe excluir que se vincule las transferencias y subvenciones a un destino concreto siempre que, en el ejercicio de sus propias competencias, concorra en ello el interés del Ente que transfiere sus propios recursos o subvenciones a las Haciendas Locales (STC 159/1990, de 4 de octubre), en cuanto a la financiación básica, la participación debe normalmente canalizarse a través de transferencias incondicionadas que permitan la libre disponibilidad de los fondos a las Corporaciones Locales⁴¹⁸.

En opinión del profesor Martín Rodríguez, la utilización por el Artículo 142 de la Constitución del término “participación” no es baladí. Su razón la podemos encontrar en la contraposición con el término “subvención”, otra de

⁴¹⁷ VILLALTA FERRER, M.T., “La Financiación Local ante La Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, Anuario de Gobierno Local, Nº1 2005 Fundación Democracia y Gobierno Local pág. 162.

⁴¹⁸ STS 501/2007 de 29 de enero de 2007. También en esta sentencia de la sección segunda de la Sala Tercera del TS, en relación con Artículo 142 de la Constitución indica: El Estado no es el único destinatario de la norma, sino que también las Comunidades Autónomas están constitucionalmente obligadas a colaborar en dicha suficiencia, ya que la norma constitucional contempla como fuente necesaria de ingresos de las Entidades Locales la participación en los tributos de aquéllas. El Artículo 142 de la Constitución establece los recursos fundamentales de que han de nutrirse las haciendas locales: tributos propios y participación en los tributos del Estado y las Comunidades Autónomas. y lo hace en sintonía con el llamado carácter bífrente del régimen jurídico de las Entidades Locales, a cuya definición contribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas, pretendiendo con responsabilizar la financiación local a las instancias Estatal-Central y Autonómica.

las modalidades de transferencia de recursos de un ente público a otro de rango inferior. Utilizando la participación se pretende dotar al sistema elegido y una coordinación y estabilidad que la subvención, como acto administrativo unilateral y discrecional, no permite.

Para este autor, la participación se caracteriza por atribuir al ente local una serie de recursos de los que puede disponer con plena libertad, distinguiendo dos formas básicas para articular la participación: la atribución directa y la participación indirecta. En el sistema de atribución directa se concede a la entidad local un porcentaje sobre las bases imponibles radicadas en su municipio. Este es el sistema por el que se opta en el Artículo 111 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, a la hora de articular la cesión de Impuestos Estatales a los municipios con más de 75.000 habitantes.

Por el contrario, en el sistema de participación indirecta se suele configurar un **fondo**, cuyo reparto se realiza conforme a determinados criterios. Este sería el caso de la participación de los municipios prevista en los Artículos 118 y siguientes del citado texto⁴¹⁹.

Respecto al grado de desarrollo de esta previsión constitucional se puede afirmar que hasta el momento las PICAS han tenido un desarrollo muy desigual entre las diferentes regiones. Así, existen algunas Comunidades Autónomas que ni siquiera han puesto en marcha este recurso, otras que han optado por crearlo y otras han adoptado la forma más sencilla posible; es decir, dotando un fondo distributivo que se reparte entre las entidades locales,

⁴¹⁹ MARTIN RODRIGUEZ J.M., "La participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas; la hora de la verdad", *Revista QDL* nº 24, Fundación Democracia y Gobierno Local octubre de 2010. pp.105-106. Este autor apoya su argumentación citando a Ferreiro Lapatza para quien la constitución rechaza abiertamente un modelo de Hacienda Local basado en subvenciones al excluir la palabra y utilizar en su lugar la de participación, la constitución quiere, sin duda, excluir un sistema de financiación de las haciendas locales basado en subvenciones al excluirla palabra y utilizaren en su lugar la de participación, la Constitución quiere sin duda, excluir un sistema de financiación de las Haciendas Locales basado en ayudas o incentivos que permita dudar del plano de no sumisión en que quiere colocar a las corporaciones locales.

siguiendo la línea de la actual participación en los ingresos del Estado. Y solo unas pocas han instrumentado una verdadera participación en la recaudación tributaria de la Comunidad Autónoma.

Además, tanto la cuantía de los fondos como los criterios de reparto suelen modificarse todos los años en las leyes de presupuestos aprobadas por las diferentes Comunidades Autónomas. El resultado es un escenario muy complejo y heterogéneo en el que es muy difícil conocer el volumen de recursos que reciben las entidades locales según el territorio al que pertenezcan⁴²⁰.

Los profesores Cordero y Murillo reconocen los tres siguientes sistemas de transferencias de ingresos de las Comunidades Autónomas a los municipios:

- Sistema de transferencia incondicionado
- Sistema de transferencia mixto
- Comunidades Autónomas con fondos condicionados

La mayoría de las Comunidades Autónomas tienen como sistema establecido la transferencia incondicionada. Esta se instrumentaliza mediante la creación de un Fondo de Cooperación Municipal para transferir ingresos a los ayuntamientos, pero en este sistema no hay una verdadera participación en tributos concretos, ni está conectado de forma directa al comportamiento de la recaudación de tributos propios o cedidos.

Este sería el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cantabria, Cataluña, Navarra y País Vasco, que nutren ese Fondo de Cooperación Municipal con las cantidades acordadas en las respectivas leyes de presupuestos de cada Comunidad Autónoma, que luego transfieren utilizando diversas formas de atribución.

⁴²⁰ CORDERO FERRERAS, J.M y MURILLO HUERTAS, I., "La Participación de Los Municipios en los Ingresos de las Comunidades Autónomas". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, nº 53/2008, Secretaria General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales 2008, p.40

Las únicas comunidades con transferencias incondicionadas que tienen regulada una verdadera participación establecida en los tributos de las Comunidades Autónomas son Galicia y Andalucía.

En Galicia, mediante el Decreto 373/1990, se crea el Fondo de Cooperación Local y se decide que la leyes de los presupuestos establecerán una dotación anual de los impuestos directos, indirectos, tasas, precios públicos y otros ingresos, y está establecido como una verdadera participación en los tributos de la Comunidad Autónoma ya que el fondo de nutre de un porcentaje de los de los capítulos I II y III de del presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma⁴²¹.

En Andalucía, la Ley 6/2010 crea el fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el Artículo 4 se establece que para el año 2014 la dotación global del fondo será de 600.000.000 euros, y que para cada ejercicio posterior el fondo se actualizará con la variación que experimenten los ingresos tributarios de la Comunidad Autónoma⁴²².

Las Comunidades Autónomas de transferencia mixta son aquellas cuyos instrumentos de cooperación municipal tienen un carácter parcialmente condicionado, ya sea porque del volumen recibido por todas las corporaciones una parte debe destinarse a determinados programas de gasto específico fijados por el organismo autonómico, o porque una parte de los municipios beneficiarios están obligados a gastar la totalidad de su dotación en fines establecidos por la Comunidad Autónoma. Entre estas comunidades se encuentran Canarias, Castilla y León, Extremadura y La Rioja.⁴²³

⁴²¹ El porcentaje de participación se fija para el año 2015 en el 2,0000 de conformidad con la disposición de la Ley 11/2014 de presupuestos generales de la comunidad autónoma

⁴²² Los impuestos vinculados a este fondo en Andalucía son los siguientes: a) Impuesto sobre emisión de gases a la atmosfera. b) Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales. c) Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos. d) Impuesto sobre residuos peligrosos. e) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones f) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. g) Tasa fiscal sobre juegos de suerte envite o azar. h) Impuesto especial sobre Determinados Medios de Transporte. i) Impuesto especial sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

⁴²³ CORDERO FERRERA, J.M y MURILLO HUERTA, I., La Participación de los Municipios... óp. cit. pp.40-63. En Castilla y León se articula la el apoyo a los municipios a través de **dos**

Por último, las Comunidades Autónomas con fondos condicionados son Asturias, Islas Baleares, Valencia, Madrid y Murcia.

Estas comunidades disponen de instrumentos de colaboración con los entes locales con carácter totalmente condicionado. Se trata, en su mayoría, de comunidades uniprovinciales en las que la principal finalidad de los recursos destinados a las corporaciones es la atención de necesidades municipales básicas, como la instrumentación de inversiones en planes, obras y servicios, la asistencia técnica, la gestión de los tributos o el asesoramiento económico y jurídico, funciones en las que las demás Comunidades Autónomas “son asumidas por las diputaciones provinciales u otros entes asimilados”⁴²⁴.

Por lo que se refiere a la importancia que tienen estos fondos con respecto a los presupuestos autonómicos (descontando la parte condicionada), es muy reducida. Solo superan el 1% en los casos de Canarias y Galicia, y la misma conclusión sobre su mínima relevancia se obtiene si calculamos los valores en euros por habitante con relación al PIB regional (ninguna comunidad supera los 50 € por habitante ni el 0,25% del PIB regional)⁴²⁵.

Para el profesor Martín Rodríguez, al hacer el análisis sobre el gasto público autonómico indica que, en ninguna comunidad de régimen común, el volumen de recursos destinado a la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas no supera ninguna comunidad de régimen común el 2% del gasto público autonómico autorizado. De hecho, la suma de la dotación

fondos, el Fondo de Apoyo Municipal que tiene carácter incondicionado y se destina a municipios con población de derecho superior o igual a 20.000 habitantes en cambio el Fondo de Cooperación Local las transferencias son de carácter condicionado ya que los recursos procedentes del mismo deben destinarse obligatoriamente a la realización de inversiones, su objetivo es la financiación de infraestructuras y equipamientos de servicios municipales mínimos y obligatorios así como otros servicios de interés comunitario local. En La Rioja ocurre lo mismo que en Castilla León existe un fondo de cooperación local que fundamentalmente es incondicionado en lo que respecta a las ayudas a la capital y, cabeceras de comarca y municipios de más de 20.000 habitantes en cambio la financiación a pequeños municipios tiene carácter finalista. En Extremadura el instrumento empleado para realizar las transferencias a los municipios es el Fondo Regional de Cooperación Municipal que tiene una parte condicionada que se dedica a las políticas que establece el Gobierno de Extremadura y otra parte incondicionada.

⁴²⁴ CORDERO FERRERA, J.M y MURILLO HUERTA, I., La Participación de los Municipios... óp. cit. p.57

⁴²⁵ PEDRAJA CHAPARRO, F., Y CORDERO FERRERA, J.M., las participaciones locales ...óp. cit. p. 7

para el año 2008 de todos los fondos constituidos no alcanzaba ni el 10% de la participación en los impuestos del Estado de dicho año⁴²⁶.

En ámbito presupuestario municipal y según los últimos datos del Ministerio de Hacienda relativos a los ingresos locales del año 2014, los ingresos municipales correspondiente a la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas suponen un porcentaje del 6.23% sobre los ingresos no financieros, mientras que los ingresos por la participación de los municipios en los ingresos del Estado, como hemos indicado, han representado el 22,52% de dichos ingresos.

⁴²⁶ MARTÍN RODRIGUEZ, JM., La participación de las Entidades Locales ..., óp. cit., p. 111

CAPÍTULO VIII

LOS PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO DE INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN URBANÍSTICA Y PROMOCIÓN DE LA VIVIENDA SOCIAL A RECURSO DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

1.- Introducción

En un trabajo de investigación sobre Aportación del Urbanismo a la Financiación Municipal no se puede dejar al margen el análisis de los Patrimonios Municipales de Suelo (en adelante PMS) ya que, si inicialmente fueron concebidos como un mecanismo de intervención en el mercado del suelo y fomento para la construcción de vivienda protegida, posteriormente fueron derivando, como veremos, para ser utilizados por los municipios como un medio más de financiación ordinaria municipal.

En efecto, hemos visto en la primera parte la opinión de diversos profesores manifestando que el urbanismo en España se apoya en dos pilares fundamentales: la propiedad privada del suelo y su contrapunto en la figura de la expropiación forzosa como medio de acceder a las necesidades de suelo por causa de interés social.

En efecto, la legislación urbanística del siglo XIX, inspirada en el concepto sagrado de la propiedad privada, consideraba el urbanismo como una actuación de obra pública y, por lo tanto, los suelos necesarios para la realización de la obra urbanizadora se obtenían como en cualquier obra pública de la época, mediante la institución expropiatoria; y la adquisición y

construcción de las calles, plazas y demás infraestructuras urbanas de la ciudad se financiaban con cargo a los presupuestos públicos⁴²⁷.

En las primeras obras de ensanche realizadas al amparo de la Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864, la revalorización producida con motivo del proceso urbanizador, iba destinada a beneficiar a los propietarios de los terrenos colindantes a la vías públicas que se abrían, cuyas propiedades se convertían en solares edificables una vez realizadas las nuevas calles y plazas⁴²⁸.

Algunas voces autorizadas de la época, como la de Ildefonso Cerda, ya alertaban de esta situación, que otorgaba toda la plusvalía de la obra urbanizadora al propietario colindante, sin ninguna contraprestación por su parte.

Ya hemos visto en el capítulo I la opinión de Ildefonso Cerda:

*Cuando la administración paga con fondos públicos del Estado, de la Provincia o del Municipio, los terrenos y edificios en los que haya de emplazar una calle, compra a los propietarios a ella colindantes el derecho de hacerles más ricos. La administración, al comprar, paga por lo común muy caro, un terreno de que después sólo los mismos propietarios se aprovechan y lucran. La administración pública pone así las bases de la especulación con la apertura de la calle*⁴²⁹.

Esta primera situación derivada de la primera Ley de Ensanche se fue modificando debido a las críticas realizadas por autoridades en la materia,

⁴²⁷ Los Fondos públicos que se recuperaban por el ayuntamiento mediante las cesiones y recargos de la Contribución Territorial Urbana en la que se producía un aumento considerable de las Bases Imponibles como consecuencia del aumento del valor de las fincas urbanizadas.

⁴²⁸ TERE PÉREZ, A., "El control externo de del urbanismo" *Revista Auditoria publica: Revista de los órganos autónomos de control externo*, nº 52 ,2010 PP. 19-32 fondos públicos"

⁴²⁹ CERDA I. "Reforma y Ensanche de Barcelona: Plan económico. Resumen fiel extracto del que ha propuesto para la realización de su proyecto don Ildefonso Cerda 1860". Reproducido por el Instituto de Estudios Fiscales en teoría general de la Urbanización Madrid 1968 Tomo 3 pp. 511-519 citado en el trabajo "Las formas clásicas de construcción de la ciudad. En torno al ensanche de Madrid" seminario de planeamiento y ordenación del territorio, convenio de la oficina del Plan General de Madrid de 1985 con Colegio De Arquitectos de Madrid año 1981-1982. P.20

como las realizadas por Cerda, abriéndose paso a una legislación donde ya se imponía a los propietarios ribereños la necesidad de ceder los terrenos necesarios para la ejecución de los viales colindantes con su propiedad.

Así, vemos que en la Ley de Ensanche de 22 de diciembre de 1876 y la Ley específica de Ensanche para Madrid y Barcelona de 26 de julio 1882 se pone remedio a la situación inicial pues estas leyes preveían la cesión gratuita de los terrenos para calles, plazas y paseos a cambio de determinados beneficios fiscales que se otorgaban en función de la cesión realizada y las obras costeadas por el propietario del terreno ⁴³⁰

También en la Ley Saneamiento y Reforma Interior de Grandes Poblaciones de 13 de marzo de 1895, se autorizó al concesionario de la obra a expropiar las zonas laterales colindantes con la vía pública, proyectada con objeto de que, con la revalorización de las parcelas colindantes, se financiara el proyecto de reforma. El concesionario era quien realmente hacía el proyecto y arriesgaba su inversión en la construcción de la reforma interior, por lo que para evitar lo que ocurrió en el primer ensanche, al propietario de suelo colindante con la vía proyectada se le expropiaba y abonaba el justiprecio, al valor que tenía el terreno o edificación antes de la obra de mejora.

El concesionario de la obra recibía la revalorización en las parcelas laterales a la vía pública, pues dichas parcelas laterales, lógicamente, incluían la plusvalía de la mejora urbanística realizada, que quedaban atribuidos al concesionario de la obra, compensando su gasto en el proyecto de reforma

⁴³⁰ El Artículo 15 de la Ley de Ensanche de 1876 establecía que siempre que el Ayuntamiento acuerde la apertura de una plaza, calle, paseo, tiene derecho para expropiar la totalidad de la finca o fincas que hayan de tener fachada sobre estas nuevas vías, cuyos dueños se nieguen a ceder la quinta parte para el servicio público o a pagar su precio en la forma expresada en el Artículo anterior y en el Artículo 28 de la Ley de Ensanche de Madrid y Barcelona de 1882 se establecía en el Artículo 28 que a las empresas y particulares que cedan gratuitamente la totalidad de los terrenos necesarios para una calle, plaza, paseo o trayecto parcial, costeando además los desmontes, construyendo las alcantarillas y estableciendo los servicios de aceras, pavimento y alumbrado, se les condonará el importe de la contribución territorial y recargos municipales ordinario y extraordinario que hubieran de satisfacer sus fincas en la vía de que se trate, por el tiempo y en la forma que el Ayuntamiento determine, con aprobación del gobierno en Consejo de Ministros

mediante las plusvalías que obtendría con la venta o edificación de los solares colindantes⁴³¹.

Este mismo criterio se recoge también en la normativa urbanística de la primera mitad del siglo XX, normativa que quedó integrada en la legislación de Régimen Local, concretamente en el Estatuto de 1924 y en el Texto Refundido de Régimen Local de 24 de junio de 1955.

En este último texto, la expropiación afecta no solamente a las zonas laterales, las obras de saneamiento y reforma interior, sino que se amplía también a las de ensanche y extensión; y no solamente a los terrenos colindantes, sino también a los que por su situación próxima a las obras que hayan de realizarse alcanzaran por la ejecución del plan, un aumento del valor superior al 25%⁴³².

En definitiva, se ve claramente que la titularidad del derecho de propiedad del suelo influye de una manera determinante en el desarrollo de una actuación urbanística, bien porque agiliza el proceso o bien porque elimina los costes de expropiación. De ahí que la Administración Pública, consciente de la importancia de la propiedad del suelo en los procesos urbanísticos, consideró necesario que los Municipios constituyeran sus propios Patrimonios Municipales de Suelo (en adelante PMS) inicialmente con la finalidad de ordenar y encauzar la actividad urbanística, y más tarde como medio de intervención en el mercado de suelo y fomento de la vivienda protegida.

⁴³¹ La Ley de Saneamiento y mejora interior de poblaciones en su Artículo 8 preveía que las zonas laterales o paralelas a la vía pública, sujetas a expropiación por Artículo 46 de la Ley de 10 de enero de 1879, tendrán un fondo o latitud que no podrá exceder de 50 m ni ser menor de 20

⁴³² El Artículo 184 del Estatuto de Calvo Sotelo encuadrado en el apartado de obras de saneamiento ostensión y urbanización indica que la aprobación definitiva del proyecto lleva aneja la declaración de utilidad pública de las obras que comprenda y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios que estén enclavados en el trazado de las vías, plazas y parques, presupuestos en los planes, y de una faja paralela y haya gente a dichas vías, con anchura comprendida entre los 25 y 50 m por ambos lados de las calles o según el perímetro de las plazas. Asimismo el Artículo 144 del resto del texto refundido de la Ley de régimen local establece que todo plan general o proyecto de reforma interior ensanche o extensión se estimarán comprendidas a efecto la expropiación no sólo las superficies queriendo ser materialmente ocupadas por las obras proyectadas, sino todas las que sean declaradas necesarias para asegurar el pleno valor y rendimiento del proyecto, o aquellas otras que por su situación próxima a las obras que hayan de realizarse al cansaran por la ejecución del plan, aumentó el valor superior al 25%.

Será en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, que desarrolla el Texto Articulado de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, la norma que regula por primera vez los PMS, que posteriormente serán regulados por la Legislación Urbanística del Estado en las leyes del Suelo de 1956, 1976 y 1992 y después de la STC 61/1997 por el Estado y las Comunidades Autónomas.

Después de la STC 61/1997 de 20 de marzo, las regulaciones de los PMS por motivos competenciales tienen una doble legislación; por una parte, la del Estado, en los aspectos básicos que afectan a la coordinación de la planificación general de la actividad económica, de conformidad con el Artículo 149.1.13 de la Constitución. Éstos aspectos básicos actualmente están regulados en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana; y, por otra parte, por la legislación de las diferentes Comunidades Autónomas en los aspectos de los PMS que afectan a la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, en los términos del Artículo 148.1.3 del Texto Constitucional⁴³³.

En la LS. 1976 se aprueba la cesión al ayuntamiento del 10% del aprovechamiento urbanístico, concretado en parcelas edificables. Dichas parcelas deberán incorporarse a los PMS para el objetivo y fines que la ley les encomienda, pero además se establece la posibilidad de sustituir dicha cesión por su equivalente económico.

La posibilidad de monetarización de los aprovechamientos junto con la previsión legal de poder enajenar el patrimonio municipal de suelo y, por tanto, posibilitar la transformación en metálico de dicho patrimonio, dio lugar a que se produjeran importantes ingresos en las tesorerías municipales, cuyos fines y

⁴³³ El Decreto Legislativo 7/2015 el 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo Y Rehabilitación Urbana, integra la Ley del Suelo aprobada por Real Decreto legislativo 22008, de 20 de junio y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava ; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación es renovación urbana. Dice la exposición de motivos que la tarea refundidora que se afronta por medio de este texto legal, se plantea básicamente dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructura y ordenar en una la única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos

destino no han sido, precisamente, según veremos más adelante, los establecidos por la ley. En definitiva, se desvirtuó la finalidad para los que fueron creados, convirtiéndose en un ingreso más destinado a financiar el presupuesto municipal ordinario.

El desvío de los objetivos fundamentales de los PMS habrá que buscarlo en diferentes causas:

En primer lugar, en la falta de regulación expresa de las consecuencias del incumplimiento municipal respecto a los objetivos y fines de la Institución, pues la regulación sobre PMS, en opinión del Secretario de Administración Local, Saturio Hernández de Marco, tiene el inconveniente de no determinar las consecuencias de los incumplimientos. No se puede decir que el incumplimiento determina la nulidad de pleno derecho o, mejor dicho, la anulabilidad, porque habrá efectos difícilmente anulables por la intervención de terceros⁴³⁴.

Otra de las causas es la falta de una fiscalización eficaz, tanto interna, a través de la intervención municipal, como externa, a través del Tribunal de Cuentas; o, en su caso, de la Cámara de Cuentas Autonómica correspondiente.

Por último, al escaso e ineficaz control de la jurisdicción contencioso-administrativa de los incumplimientos municipales en esta materia y que, en su caso, fueron objeto de la correspondiente impugnación, pues en muchos casos las sentencias dictadas resultaron ineficaces por ser de imposible cumplimiento y no tener previsto, en este sentido, medidas cautelares que pudieran asegurar el cumplimiento de la misma.

Esta práctica municipal, relativa a la utilización de los ingresos procedentes de la monetarización y enajenación de parcelas cedidas para financiar el presupuesto ordinario de los municipios, supone un inadecuado e

⁴³⁴ HERNÁNDEZ DE MARCO, S., **Patrimonio Y Actividad Económica Municipal: Bienes, Actividad Económica, Servicios Públicos, Subvenciones. Doctrina Jurisprudencial Casos Prácticos Formularios**, Segunda edición de APP publicaciones jurídicas S.L. Pamplona 2010 p. 82.

ilegal destino de los fondos procedentes de enajenaciones y monetarizaciones del aprovechamiento urbanístico, no controlada, pero conocida y consentida ha sido finalmente recogida por la LRSAL que modifica el Art. 39 del Decreto Legislativo de 2008, del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el sentido de añadir como destino de los mismos, la minoración de la deuda comercial y financiera de los municipios.

Es decir, se desconfigura su finalidad inicial y se convierte temporalmente en un mecanismo de financiación ordinaria municipal y que de hecho ya venía practicándose de forma habitual.

La solución adoptada por la LRSAL al permitir que los fondos procedentes del PMS se destinen a amortizar la deuda comercial y financiera, supone poner en la Ley lo que ya era una realidad en la mayoría de los Ayuntamientos de España.

2.- Concepto y configuración de los Patrimonios Municipales de Suelo a través de su evolución legislativa.

2.1 Introducción: Concepto y características del Patrimonio Municipal de Suelo.

Analizamos a continuación el concepto y evolución legislativa de los PMS, comenzando con el análisis de la institución mediante la definición de la misma y su evolución legislativa (en la que se van incorporando los diferentes elementos, objetivos y fines que la configuran), desde su nacimiento en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, hasta que la LRSAL, desconfigura su destino y fines para convertirlos en un instrumento más de financiación municipal⁴³⁵.

⁴³⁵ La desviación de los fines y objetivos de los PMS comienzan desde el mismo momento que se abre la posibilidad de enajenación del propio Patrimonio Municipal de Suelo y la aprobación legal de monetarización de las cesiones de aprovechamiento urbanístico, que por imperativo legal debían ser incorporadas a dicho patrimonio. Esto no fue así y originó un importante flujo de tesorería para los Ayuntamientos, que no siempre ha sido controlada ni destinada a cumplir la finalidad y destinos de estos patrimonios, sino a atender otros fines que no son precisamente los legalmente encomendados a estos patrimonios.

Para el profesor González García, la existencia de unos Patrimonios Públicos destinados a la gestión urbanística es una figura que en absoluto es desconocida en el derecho español ya que sus antecedentes los podemos encontrar incluso en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 y en la primera Ley del Suelo de 16 de mayo de 1956.

Asimismo, los define como un patrimonio separado del patrimonio del ente público que tiene una función particular:

“regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento”. Se trata en definitiva de un instrumento que sirve para la intervención en el mercado urbanístico facilitando la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social. Tiene además la característica de que se alimenta de sus propios rendimientos de forma que lo que se obtenga por la enajenación de unas parcelas se verá destinar a la adquisición de nuevos terrenos en una cadena que teóricamente no concluye nunca⁴³⁶.

Esta acertada y precisa definición recoge plenamente la esencia, destino y finalidades con las que nacieron los PMS, ahora encuadrados en el concepto más amplio de Patrimonios Públicos Suelo a raíz del desdoblamiento legislativo Estatal y Autonómico que regula esta materia.

Para llegar a esta definición conceptual de los Patrimonios Municipales de Suelo se han recogido los diferentes elementos conformadores de la Institución, desde su creación en el Reglamento de Bienes, hasta la última redacción de la Legislación del Suelo Estatal

En este recorrido legislativo veremos cómo la primera legislación urbanística estatal va estableciendo y ampliando los objetivos y finalidad de dicho patrimonio relacionados con la promoción y construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social.

⁴³⁶ GONZÁLEZ GARCÍA J. Los Patrimonios Municipales de Suelo en **El Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid**. Obra colectiva dirigida por Miguel Sánchez Morón. Editorial Lex Nova, Valladolid. Primera Edición, octubre 1999, p. 426.

La STC 61/1997 de 20 de marzo va a producir el desdoblamiento de la legislación sobre esta Institución de forma que habrá una legislación Estatal recogida en las diferentes leyes Estatales del Suelo en cuanto afectan al derecho de propiedad y otras legislaciones Autonómicas que regularan aspectos relacionados con sus competencias en materia de urbanismo y vivienda

En este capítulo veremos la evolución legislativa hasta la Ley de 1992 y su posterior desdoblamiento legislativo Estatal y Autonómico.

2.2 El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 y la regulación de los patrimonios municipales de suelo en las leyes sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956 y el Texto Refundido de 1976.

Los PMS nacen en nuestro ordenamiento jurídico en Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales de 27 de mayo de 1955 con la finalidad de encauzar el urbanismo de la ciudad a través de la titularidad pública de los suelos, y por esa razón, nacen incluidos dentro del Capítulo II dedicado a Patrimonio de las Entidades Locales regulado en la sección 2ª de dicho capítulo y bajo el Título Ordenación Urbana y Patrimonio Municipal, los Patrimonios Municipales de Suelo.

Es decir, de acuerdo con la estructura normativa dada por el legislador, esta institución nace como un instrumento en manos de los municipios para facilitar la ordenación urbana de las poblaciones con más de cincuenta mil habitantes o capitales de provincia. Así lo establecía el Art.13 del Reglamento de Bienes:

Con el fin de prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones mayores de cincuenta mil habitantes o capitales de provincia y para facilitar los planes de ordenación urbana, los respectivos Ayuntamientos habrán de constituir patrimonios municipales de suelo.

El Art. 14 de dicho Reglamento se remite, en lo referente a la adquisición de terrenos destinados a acceder al patrimonio municipal y la enajenación de los mismos, a los Planes Generales de Ordenación y a los programas de actuación consiguientes, trasladando por tanto estas cuestiones a la legislación urbanística. Además, para resaltar la importancia que se da en el Reglamento de Bienes a estos patrimonios, se impone en dicha norma que los Bienes de Propios que resultaron incluidos en los planes generales de ordenación urbana quedan afectos al PMS y por lo tanto al régimen aplicable a estos bienes en cuanto a destino y finalidad.

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales no dice nada de los motivos que llevaron al legislador a la creación en el ámbito municipal los PMS por lo que, habrá que esperar un año más ver cómo en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 16 de mayo de 1956 se desvelan, aclaran y justifican ampliamente los motivos para los que se crearon los PMS. A partir de la ley del suelo de 1956, dicha institución pasará a ser regulada con más detalle por la legislación urbanística.

El legislador de la Ley del Suelo de 1956 tiene en cuenta la trascendencia que tiene la propiedad privada del suelo a la hora de realizar el desarrollo urbanístico de las ciudades y lo refleja con toda claridad en la exposición de motivos:

El régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme la función social que tiene la propiedad resulta el cometido más delicado y difícil que ha de afrontar la ordenación urbanística. Y se impone, sin embargo, efectuarlo, precisamente porque si la propiedad privada ha de ser reconocida y amparada por el Poder Público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad.

Sostiene que entre los problemas relativos al suelo que requieren solución, se encuentra la retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir a precios de justa estimación.

Para finalmente dejar clara su posición en relación con la inveterada cuestión Propiedad del Suelo – Urbanismo.

El ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España y requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales y causarían graves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privada.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento es imposible por imperativos económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones Locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores del precio en el mercado de solares. Considerándolo así, la ley prevé la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo con carácter obligatorio para los municipios de población superior a cincuenta mil habitantes⁴³⁷.

Estos principios de la exposición de motivos son llevados al articulado de la Ley del Suelo de 1956, concretamente al Título II sobre Régimen Urbanístico del Suelo, Capítulo II dedicado a los Patrimonios Municipales de Suelo, Arts. 72 a 75. En estos se recoge fundamentalmente lo previsto en el Reglamento de Bienes en cuanto a la obligatoriedad de constituirlos y la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de la población y se adscribirán a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización⁴³⁸.

En la Ley del Suelo de 1956 se van incorporando cuestiones como la formación de este patrimonio, ordenando en el Artículo 73.1 que la adquisición de terrenos para constituir el patrimonio se verificará conforme al programa de

⁴³⁷ Exposición de Motivos de la Ley apartado III

⁴³⁸ También se podía adquirir terrenos o solares mediante el mecanismo previsto en el Artículo 146 de la Ley, el ayuntamiento podrá expropiar de oficio los solares y fincas en situación de venta forzosa para edificarlos.

actuación del Plan General de Ordenación Urbana, si estuviera aprobado. En el apartado segundo de este mismo Artículo se establece la posibilidad de adquirir terrenos para formar reservas de suelo mediante expropiación, previa aprobación de la Comisión Provincial de Urbanismo de un proyecto integrado por memoria justificativa y plano delimitado de la superficie correspondiente.

También recoge lo que establecía el Art. 15 del Reglamento de Bienes y Servicios en el sentido de que los Bienes de Propios del ayuntamiento que resulten incluidos en los Planes Generales de Ordenación Urbana quedan afectados al PMS.

Pero la novedad más importante de la Ley del Suelo de 1956 se refiere a la dotación económica y a la obligación de formar un Presupuesto Especial de Urbanismo, en este sentido el Art.178 de la ley que establece:

A los efectos prevenidos en el Artículo 72, los Ayuntamientos a que se refiere, consignarán en su presupuesto ordinario una cantidad equivalente al 5% de su importe durante el número de anualidades que exija el desarrollo del plan.

Indicando en el apartado tercero que las expresadas asignaciones figurarán al mismo tiempo en el estado de ingresos de los Presupuestos Especiales de Urbanismo cuando existieren⁴³⁹.

En el Art. 176 se establece para los ayuntamientos de capitales de provincia o poblaciones de más de cincuenta mil habitantes la obligación de formar un Presupuesto Especial de Urbanismo para atender a las obligaciones derivadas de esta ley, que se regirá por lo dispuesto para los ordinarios en la Ley de Régimen Local⁴⁴⁰.

En definitiva, las novedades de la Ley de 1956 respecto al reglamento de 1955 se pueden resumir en estos cuatro puntos:

⁴³⁹ Los Presupuestos de Urbanismo se crean en el Art. 176 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y eran obligatorios para los Ayuntamientos Capitales de Provincia o de más de cincuenta mil habitantes y facultativo para el resto de municipios. Estos presupuestos especiales se anulan en la Ley 40/1981 por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales.

⁴⁴⁰ Artículos 675 a 693 del Texto Refundido de Régimen Local aprobado por decreto de 24 de junio de 1955.

- a) Se regula la enajenación de terrenos del patrimonio que estarán supeditados a la conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del Plan General dentro de los plazos que en uno u otro caso se señale.
- b) Se puede adquirir terrenos vía expropiación forzosa para constituir Reservas de Suelo para incorporarlos al Patrimonio Municipal de Suelo.
- c) Se inaugura el concepto de retroalimentación del patrimonio en el sentido de que los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo⁴⁴¹.
- d) Se dota al Patrimonio Municipal del Suelo con el 5% del Presupuesto Ordinario a gestionar dentro del Presupuesto Especial de Urbanismo.

La Ley del Suelo de 1956 fue reformada mediante la Ley de 2 mayo de 1975, que dio lugar al Texto Refundido sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril.

La exposición de motivos de la Ley de 1975, al hacer el diagnóstico de la situación urbanística española y de las razones justificativas de la propia reforma, señalaba que la Ley de Suelo de 1956 basó su política antiespeculativa fundamentalmente en la capacidad de los PMS para ser utilizados como reguladores del mercado y en la normativa sobre enajenación forzosa de solares sin edificar. La insuficiencia de estos instrumentos, tal como han sido concebidos, no ofrece lugar a dudas y pese a ello, el legislador de 1975 insistió en las posibilidades de estos patrimonios públicos, especialmente en cuando al uso del derecho de superficie⁴⁴².

⁴⁴¹ El Artículo 76 de la Ley los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo

⁴⁴² MENÉNDEZ REXACH ÁNGEL e IGLESIAS GONZALEZ, F., **Lecciones de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid** Ed Montecorvo. Madrid 2004 p.240. En efecto la exposición de motivos de la Ley en su apartado VIII se refiere al Derecho de Superficie como fórmula de disociación de la propiedad y uso del suelo es una figura que está mereciendo creciente atención en todos los países como instrumento de política de suelo. A cambio de una limitación temporal en el uso de los terrenos se obtienen éstos a un menor coste, con lo que se reduce el volumen inicial de recursos necesarios en el sector inmobiliario o en otras actividades

Además, el legislador era consciente de que la elevación excesiva de los precios del suelo ha tenido gravísimas secuelas, no solo en el encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías y de los establecimientos industriales y de servicios, sino también en la indebida apropiación por los propietarios privados de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización. Por otra parte, la **escasa** cuantía de las cargas exigidas por la legislación urbanística y la notoria insuficiencia de los correctivos fiscales han permitido la consolidación en manos privadas de importantes beneficios irrenunciablemente públicos

La reforma pretendía corregir las causas antes indicadas y entre las medidas incluidas en la nueva ordenación se encontraban las cesiones gratuitas de suelo privado edificable, -un 10% del correspondiente al aprovechamiento medio en suelo programado y además el que resulte de la licitación en el no programado – como un componente más de la justa compensación que se exige a los propietarios por los beneficios derivados del proceso urbano.

Estas cargas urbanísticas traducidas en las cesiones gratuitas de suelo urbanizable fueron llevadas a la normativa del Texto Refundido de 1976 que impuso en su Art. 84.3b, la obligación a los propietarios de suelo urbanizable de ceder gratuitamente al ayuntamiento el 10% del aprovechamiento medio en suelo programado y, además, el que resulte de la licitación en el no programado.

Con esta medida, dice la exposición de motivos de la ley, se pretende rescatar una parte de las plusvalías urbanísticas en forma de suelo urbanizable y que constituya la base de los Patrimonios Municipales de Suelo⁴⁴³.

productivas para atender a las necesidades de la demanda. Representa también un estímulo para la movilización del suelo por los propietarios privados, que pueden así poner en el mercado estos bienes a disposición de los promotores sin renunciar a su recuperación futura con la revalorización correspondiente. La promoción industrial y el fomento de las viviendas en alquiler pueden encontrar en el Derecho de Superficie un complemento de gran interés.

⁴⁴³ Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, apartado II. e)

Por lo tanto, la reforma se encamina en dos direcciones: en primer lugar, incrementar las cargas urbanísticas a los propietarios de suelo en proceso de urbanización; y, en segundo lugar, abrir un marco legal a la posible utilización de los PMS a través del derecho de superficie.

En el Artículo 120.2 de la ley se obligaba a la administración a afectar el suelo procedente de las cesiones al destino previsto en los planes, y eventualmente al PMS, Además, en esta ley se abrió la puerta a la posibilidad de monetarización en sustitución de la cesión *in natura* de las parcelas urbanizadas en las que se concretaban estos aprovechamientos.

En efecto, el Artículo 125 de la ley establecía que la cesión del 10% que se refiere el número 3 del Art.84 en los casos de actuaciones urbanísticas de carácter sectorial o que por su naturaleza requieran una reducida extensión de terrenos o situarse en parajes aislados, podrá ser sustituida por una indemnización económica, determinada con arreglo al procedimiento establecido en el Art.105. Asimismo, Procederá también la indemnización sustitutoria entre los afectados cuando por las circunstancias de edificación en una actuación urbanística no fuera posible llevar a cabo la reparcelación material de los terrenos de todo o parte de la misma, superior a un 50% de la superficie afectada.

La reforma no cambió en lo fundamental las características de los PMS, continuando con la obligación de su constitución en los municipios capitales de provincia y los de población superior a 50.000 habitantes y la finalidad de prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y de adscribirán a la gestión urbanística para que inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización.

Sigue la posibilidad de integrar en el patrimonio las reservas de suelo adquiridas mediante expropiación, previa aprobación por la Comisión Provincial de Urbanismo de un proyecto integrado por memoria justificativa y plano delimitador de la superficie correspondiente. Asimismo, se mantiene la

incorporación de los bienes de propios cuando resulten incluidos en el Plan General de Ordenación urbana⁴⁴⁴.

La enajenación de terrenos del patrimonio estará supeditada a la conveniencia de edificarlos o al cumplimiento del plan general, dentro de los plazos que en uno u otro caso se señalaren.

En el Artículo 93 se establecía la retroalimentación de dicho patrimonio al disponer que los ingresos obtenidos por la gestión urbanística mediante enajenación de terrenos del patrimonio se destinarán a la conservación y ampliación del mismo.

Por último, la ley también reguló la cesión del Derecho de Superficie en sus Arts.171 a 174 del Texto Refundido de 1976, dentro de Título IV Capítulo Primero, dedicado al fomento de la edificación, sección 2º “Cesión de Terrenos”. A esta figura jurídica podían acudir los Patrimonios Municipales de Suelo para cumplir sus objetivos, sin producirse una transferencia de la propiedad del suelo, que seguía siendo municipal⁴⁴⁵.

2.4 El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio 1992: La incorporación como destino específico de los Patrimonios Municipales de Suelo la construcción de viviendas protegidas u otros fines de interés social.

La CE se aprueba el día 27 de diciembre de 1978 y en ella se contemplan dos aspectos fundamentales que afectan a al Derecho Urbanístico. Por una parte, contiene dos principios fundamentales que afectan al derecho

⁴⁴⁴ Artículo 90 apartados 1 y 2 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo Y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976.

⁴⁴⁵ Así lo establecía el Artículo 171 del Texto Refundido de 1976 al establecer que el Estado, las Entidades Locales y Urbanísticas Especiales y las demás Personas Públicas, dentro del ámbito de su competencia, así como los particulares, podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad con destino la construcción de viviendas, servicios complementarios, instalaciones industriales y comerciales u otras edificaciones destinadas en los planes de ordenación, cuyo derecho corresponderá al superficial y punto el derecho de superficie será transmisible y susceptible de gravamen, con las limitaciones que se hubieren fijado al constituirlo y se regirá por las disposiciones contenidas en esta sección, por el título constitutivo del derecho y, su sinceramente, por las normas del derecho privado

de propiedad privada pues, se reconoce en el Art 33 el derecho a la propiedad privada y a la herencia y se establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes. Es decir, se cierra la posibilidad de nacionalización del suelo.

La Constitución, en el Artículo 47 declara la función social de la propiedad y los modos de intervenir en el mercado del suelo y de revertir las plusvalías a la sociedad.

La Constitución reconoce en el Art.47:

El derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y vincula los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias y establezca las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, así como la como la participación de la comunidad las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Pero, además, la Constitución determina la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipio, y establece una distribución competencial entre el Estado y Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio o urbanismo y vivienda.

Respecto a las Comunidades Autónomas, el Art. 148 de la CE establece un cuadro de competencias, entre la que se incluye las relativas a la Ordenación del Territorio Urbanismo y Vivienda, de modo que de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido sus respectivos estatutos de autonomía y en el marco que crea la Constitución, tienen competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; es decir, la CE les otorga la potestad legislativa en esta materia ⁴⁴⁶.

⁴⁴⁶ MEDINA JURADO, P., El Patrimonio Público de Suelo como Instrumento de Intervención en el Mercado del Suelo *Revista Electrónica CENCI* Nº 2, enero marzo 2009 p. 6.

<http://revista.cemci.org/numero-2/documentos/doc3.pdf>

En esta situación se aprueba la Ley de 8 /1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y valoraciones de suelo que, consciente de las limitaciones competenciales impuestas por la Constitución, manifiesta en el apartado II de su exposición de motivos:

La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana con el mismo o similar contenido del Texto Refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una norma urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley Vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional.

Por lo que se refiere a los PMS, la ley pretende potenciar dichos patrimonios, pero no solamente con un alcance meramente cuantitativo, sino también cualitativo en cuanto al destino que a los mismos ha de darse. En efecto en el momento que se decida su urbanización, los terrenos integrantes en estos patrimonios quedan vinculados primordialmente a la construcción de viviendas de protección oficial u otras finalidades de interés social pues no sería justo ni coherente con el contenido del Art. 47 de la Constitución que las Entidades Locales utilizasen los terrenos de su propiedad con miras puramente lucrativas atribuyendo e incrementando las tensiones especulativas en vez de atenuarlas⁴⁴⁷.

La ley 8/1990 de 25 de julio dio lugar a un nuevo Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real

⁴⁴⁷ Apartado VII de La Exposición de motivos. Además, la **ley** tiene como propósito fundamental el de dar cobertura a una serie de instrumentos jurídicos cuya utilización por las administraciones urbanísticas puede facilitar su gestión y en particular, potenciar su intervención en la regulación del mercado del suelo. A ello responden la atribución de los **derechos de tanteo y retracto** en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones que se produzcan en las áreas que a tal efecto se destinen y el fomento de la construcción de constitución de patrimonios públicos de suelo en lo relativo a su patrimonio respectivo en concreto los de titularidad municipal que son los únicos que se deben regular en esta ley, ya que las comunidades autónomas son competentes en lo relativo a su patrimonio respectivo y el Estado tiene también su propia regulación.

Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio por lo que analizaremos en este apartado la regulación que en el citado Texto Refundido se realiza de los PMS, y sin perjuicio de que en el apartado siguiente se analicen las consecuencias que para la regulación de esta institución tuvo la STC 61/1977, de 20 de marzo.

El Texto Refundido de 1992 regula de forma exhaustiva los PMS, aportando componentes importantes a la figura de los Patrimonios Municipales de Suelo, que configuran notablemente la institución, estableciendo los siguientes criterios:

- Se hizo obligatoria la constitución de los Patrimonios Municipales de Suelo a todos los municipios que tuvieran aprobado el Planeamiento General, con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento (Art. 276.1)⁴⁴⁸.
- Se mantiene la obligación a los ayuntamientos capitales de provincia y con una población de más de 50.000 habitantes a consignar en sus presupuestos ordinarios una cantidad equivalente al 5% de su importe con destino al PMS.
- En cuanto a los bienes integrantes regulados en el Artículo 277, lo constituían los bienes patrimoniales municipales que resultaren clasificados por el planeamiento urbanístico, como suelo urbano o urbanizable programado y, en todo caso, los obtenidos como consecuencia de las cesiones, ya sea en terrenos o en metálico,

⁴⁴⁸ En este sentido dice la STS 5756/2005 resuelve un recurso Interpuesto por la Junta Vecinal de Cuchia contra el acuerdo del Ayuntamiento de Mielgo por el que se aprueba definitivamente relación de bienes y derechos afectados por la expropiación de los terrenos incluidos en la reserva para ampliación del patrimonio municipal de suelo. Dicha sentencia da la razón a la Junta Vecinal de Cuchia toda vez que el suelo litigioso estaba clasificado de suelo no urbanizable de protección agrícola ganadera única clasificación posible, al no existir ya la clasificación de suelo no urbanizable genérico en la Ley seis/98 ha de reputarse vulnerado con la interpretación clase la distancia realiza el Artículo nueve de la Ley seis/98 lo que exige la estimación del primer motivo del recurso de casación y sin necesidad de entrar en el estudio del segundo los motivos, debe resolverse el fondo de la cuestión debatida, en los términos que pase planteado el debate debiendo procederse a la anulación del acuerdo del ayuntamiento impugnado por cuanto el suelo cuya propicio se pretendía para ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo era un suelo no urbanizable de protección agrícola ganadera lo que le excluía consiguientemente por las razones expuestas se destinado a reserva para ampliación del patrimonio municipal.

expropiaciones urbanísticas de cualquier clase y ejercicio del derecho de tanteo y retracto.

- Igualmente se incorporarán al Patrimonio Municipal del Suelo los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado o no urbanizable que se adquieran con dicha finalidad⁴⁴⁹.
- Aparece por primera vez la calificación de **patrimonio separado** de los restantes bienes municipales y se declara expresamente que los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su **equivalente económico**, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo, es decir la retroalimentación del patrimonio. (Art. 276.2)⁴⁵⁰.

En este nuevo texto refundido se introduce por primera vez en el Artículo 280.1 un destino específico de los bienes integrantes del PMS, al ordenar que una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación deberán ser

⁴⁴⁹ En este sentido hay que dejar constancia de las cesiones de aprovechamiento de conformidad con el Artículo 27 del texto refundido se amplía al 15% del aprovechamiento tipo del área de reparto y por otra parte también se integrarán en el Patrimonio Municipal del Suelo los obtenidos en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados en el capítulo tres del Texto Refundido de la Ley

⁴⁵⁰ Es ilustrativa la STS de 21 de julio de 2011 recurso 1646/2009 en relación con el Recurso Contencioso- Administrativo interpuesto por un particular contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Valencia de 29 de diciembre de 2005 de aprobación definitiva del Presupuesto General y Consolidado de la Corporación Municipal para el ejercicio 2006. En esta sentencia el TS deja claro que lo que se cuestiona no es el **concreto** destino de las cantidades ingresadas con motivo de enajenaciones del Patrimonio Municipal del Suelo, ya que si así fuera el parámetro de enjuiciamiento sería necesariamente autonómico, conforme a la normativa autonómica entonces vigente, sino la omisión de la determinación del destino de esos ingresos. En este sentido el Tribunal Supremo coincide con la sala de instancia pues se constata la ausencia de indicación de destino de lo percibido por enajenación de inmuebles procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo. Así, el presupuesto municipal impugnado prevé como ingresos dentro del capítulo seis enajenaciones de inversiones reales, partidas como enajenación de solares y parcelas del patrimonio municipal; aprovechamiento patrimonio municipal de suelo; parcelas sobrantes de la vía pública; suelo aprovechamiento urbanístico, sin que conste en el resumen por capítulos del presupuesto de gastos partida alguna en relación a la **reinversión** legalmente impuesta en conservación y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo, y tampoco se recoge mención alguna al Patrimonio Municipal del Suelo del documento memoria de la alcaldía presupuesto municipal 2006. De esta forma, debe estimarse de forma parcial el recurso contencioso administrativo interpuesto, exclusivamente en lo que atañe a este extremo, en cuanto al omitir la determinación del destino de los ingresos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo incumple la obligación de reinversión de los mismos en la conservación y ampliación del citado Patrimonio Municipal del Suelo, siendo aplicable a dicho efecto lo dispuesto junto a la ya citada normativa autonómica el Artículo 276.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de portación pública u otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Este Artículo 280.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que se declaró constitucional en la STC 61/97 de 20 de marzo, y ha sido el caballo de batalla entre los Ayuntamientos y la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, siempre se ha mantenido muy rígida en el cumplimiento de dicho Artículo, quizás por eso la regulación autonómica ha ampliado el destino de los PMS como veremos al estudiar la legislación autonómica, desvirtuando, sin lugar a dudas, el objetivo con el que nacieron inicialmente estos patrimonios.

Por último, diremos que el resto de la regulación contenida en dicha Ley concretamente en el Capítulo I de Título VIII destinado a la regulación de: bienes integrantes (Art. 277), reserva de terrenos- expropiación (Art. 278), regla especial de incorporación al proceso urbanizador de terrenos reservados (Art. 279), destino de los bienes cuando no esté aprobada la ordenación detallada (Art. 280.2) y consignación de cantidades en los presupuestos de urbanismo (Art. 281) fueron declarados inconstitucionales y, en consecuencia, esas cuestiones pasaron a ser reguladas por la legislación urbanística de las respectivas Comunidades Autónomas.

3.- La quiebra de la Unidad Legislativa: La Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y el desdoblamiento estatal y autonómico en la regulación de los Patrimonios Municipales de Suelo.

3.1 Introducción

Con ocasión de la STC 61/1997 de 20 de marzo la importante reforma de la Ley del Suelo, llevada a cabo por Ley 8/ 1990 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones y que dio lugar al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, va a quedar prácticamente anulada al declarar dicho tribunal que las competencias en materia de legislación urbanística corresponden a las Comunidades Autónomas.

El Tribunal Constitucional consideró en dicha sentencia que el Estado se había extralimitado en la regulación y no respetaba las competencias de las Comunidades Autónomas. Declaró inconstitucional parte de la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992, manteniendo vigentes el art. 276 que no fue objeto de impugnación, y el Art.280.1, que consideró Precepto o Norma Básica por estar directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general prevista en el Artículo 149.1.13 de la Constitución Española.

A partir de dicha sentencia, se produce la separación de la legislación urbanística y en consecuencia también la relativa a los PMS, quedando la legislación básica del Estado para regular determinados aspectos de la institución que se contenían en los puntos 1 y 2 del Art. 276 y en el Art.280.1 que fue expresamente declarado constitucional por entender que se ajusta o responde al concepto de norma básica directamente vinculada la planificación de la actividad económica general, con base en el Art. 149.1.13 de la Constitución Española.

En consecuencia, el Estado ha regulado las normas básicas sobre los PMS, amparado en su título competencia del Art. 149.1.13 Bases de Económicas del Estado. Por otra parte, las Comunidades Autónomas han venido regulando los PMS al amparo de sus competencias en materia de urbanismo y vivienda, pero encuadrados en la denominación más amplia de Patrimonios Públicos de Suelo.

3.2 La regulación básica estatal: Real Decreto Legislativo 2/ 2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (en la actualidad incorporada al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana).

En la legislación básica del estado, los PMS se encuentran regulados en los Arts.38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. El Art. 38 del Texto

Refundido de 2008 (hoy Art. 51 del Real Decreto Legislativo 7/2015) regula la noción y finalidad: ⁴⁵¹

Este sería el uso genérico:

Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiriera la administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del Artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Este sería el concepto de retroalimentación:

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado uno del Artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no infrinja la legislación que le sea aplicable, a los usos propios de su destino.

Y este el destino o uso específico: viene determinado en el Artículo 39 (hoy Art. 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015)

Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud lo dispuesto en el apartado uno del Artículo anterior deberá ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social de acuerdo con lo dispongan los instrumentos de ordenación urbanística,

⁴⁵¹ Al traspasar las competencias a las Comunidades Autónomas, donde no solamente se impone la necesidad de obtener suelo a los municipios sino también a las propias Comunidades Autónomas, éstas tienen la obligación de constituir sus propios patrimonios regionales, es por lo que en esta Ley del Suelo Estatal se habla de Patrimonios Públicos de Suelo, que incluye, tanto los Patrimonios Municipales como los Patrimonios Autonómicos.

solo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Lo que se produce ahora, en opinión de del profesor López-Jurado Escribano, es la asimilación de los destinos de los ingresos a los destinos de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo.

Hasta ahora la situación respecto de los Patrimonios Municipales de Suelo era otra, dándose una clara distinción entre un destino y otro, sobre la que se construyó una jurisprudencia contundente, comprometida en evitar que los patrimonios municipales de suelo se convirtieran en cauce de financiación general de muchas y distintas necesidades presupuestarias de las entidades locales⁴⁵².

Es decir, se ha ampliado con respecto a la legislación anterior, que no solo los bienes sino también los recursos deberán ser destinados a los usos previstos en el Artículo 39 antes transcrito.

Conforme a la legislación anterior y en concreto al Artículo 276.2 del texto refundido de la LS. 92, los ingresos o recursos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución de aprovechamientos correspondientes a la administración por su equivalente metálico, se debían destinar a la conservación y ampliación del respectivo PMS, dentro de lo que se podía considerar como conservación y ampliación, cabría incluir: el mantenimiento de los terrenos en adecuadas condiciones; su urbanización para convertirlos en solares; actuaciones complementarias para lograr su plena disponibilidad, como son demoliciones o indemnizaciones por servidumbres⁴⁵³.

⁴⁵² LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F., "Los Patrimonios Públicos de Suelo. En Nuevo Régimen de Suelo. Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gracia –Alvares García, G. Editor, Zaragoza, 2007 p.297.

⁴⁵³ Ídem página 312. Así la sentencia de 2 de noviembre de 1995 que es su fundamento de derecho ocho, afirma respecto de los patrimonios municipales de suelo indica que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del patrimonio municipal de suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera la ley ha querido y quiero expresamente con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos del patrimonio se destinen no cualquier fin, por lo que es razonable

Pero lo que queda claro en legislación Estatal actual es que primero se mantiene la retroalimentación (Art. 49) y segundo la salida neta de los bienes o recursos, en principio, solo pueden ser destinados a la construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social, remitiendo a la legislación autonómica la definición de lo que es interés social pero acotando que estos fines serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultura.

Asimismo, la nueva regulación básica del Estado impone la limitación de los precios de enajenación de suelos que se destinen a venta o alquiler de las viviendas protegidas imponiendo que se adjudiquen por el precio o valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de viviendas de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de enajenación se hará constar esta limitación.

La regulación actual prevé que en las enajenaciones de parcelas integrantes de PMS se proceda a inscribir en el Registro de la Propiedad las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino, con los efectos de que su incumplimiento, puede ser causa de resolución, incluso con anotaciones preventivas de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria.

3.3 La Legislación Autonómica.

A partir de la STC de 20 de marzo de 1997, las Comunidades Autónomas respetando la Legislación Básica Estatal (hoy RDL 7/2015), han tenido que ir legislando sobre los PMS, regulando específicamente sus fines, destino, gestión y los diferentes medios para su formación.

Para el profesor Martín Valdivia, el énfasis en la acomodación de las políticas municipales a los fines legales dio lugar a una generosa producción

que sea, sino el específico de la conservación y ampliación del propio patrimonio municipal de suelo Artículo 93 ya citado en consecuencia entiende contra los a derecho unos acuerdos del ayuntamiento de vitoria para la venta en pública subasta de 13 parcelas del Patrimonio Municipal del Suelo, cuyo importe estaba previsto destinar conforme otro acuerdo previo a 22 partidas decreto de muy variable índole sus

jurisprudencial que, ya desde una primera y significativa Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995, se centró en proscribir cualquier desviación en la aplicación de las normas marcadas respecto de finalidades y destinos que no fueran los taxativamente definidos por las leyes⁴⁵⁴.

A partir de ahí, han sido numerosas las enmiendas judiciales a las desviaciones políticas municipales que se desmarcaba una y otra vez de los definidos objetivos de la Institución⁴⁵⁵. Dicho profesor, al comentar la regulación autonómica de los PMS, mantiene que la posible rigidez de la corriente jurisprudencial fuera la causante de una cierta suavización en la definición de aquellos límites, vía normativa autonómica.

En efecto, tras la STC 61/1997, de 20 de marzo, el ordenamiento urbanístico español hubo forzosamente de desmembrarse en diecisiete propuestas distintas que fueron llegando a medida que se iban dictando las distintas normativas autonómicas que colmarían el vacío dejado por la anulación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, del que, en lo referente a los PMS, solo se salvó precisamente la normativa básica referida a los destinos del suelo y su finalidad (Arts. 276 y 208.1)⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ La STS de 2 de noviembre de 1995, recurso de apelación 3132/1991 declara que el patrimonio municipal de suelo fue regulado la Ley del suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las corporaciones se pueden servir para regular el precio en el mercado de solares, con la finalidad de prevenir encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico, pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de este habrán de destinarse a la conservación y ampliación del pop Pío patrimonio Artículo 93 del texto refundido de la Ley del suelo. Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continúa, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. También en este mismo sentido STS de 31 de octubre de 2001, recurso de casación 4723/1996 y STS de 2 de noviembre de 2001, recurso de casación 4735/1996

⁴⁵⁵ Citando a Tomás Quintana López que en su Artículo Algunas Cuestiones sobre el Régimen de los Patrimonios Públicos del Suelo, La Ley Ocho/2007, de 28 de mayo, de Suelo, incluido en el libro homenaje al profesor Martín Bassols "el Derecho Urbanístico del siglo XXI tomo Urbanismo Vivienda, edición Madrid 2008 páginas y 105 y siguientes, hace un especial detenimiento en el análisis de los distintos destinos del suelo y metálico que hacen la sentencia del Tribunal Supremo

⁴⁵⁶ MARTÍN VALDIVIA, S M., "Patrimonios Municipales de Suelo: ¿Punto y Final?" Revista de Urbanismo y Edificación. Aranzadi 32, septiembre-diciembre 2014 páginas 15-33.

Las diversas normas autonómicas posteriores al Texto Refundido de 2008 recogen la normativa básica contemplada en los Artículos 38 y 39 de la norma estatal. Es decir, estos fines serán, con carácter obligatorio, los relativos a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y también podrán ser destinados a otros usos de interés social, que serán urbanísticos, de protección o mejora de los espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural⁴⁵⁷.

Para el profesor Delgado Piqueras, la extensión de la legislación autonómica plantea una dificultad evidente para su estudio, a la que se suma la fugacidad de su vigencia. De los trabajos monográficos ⁴⁵⁸ y algunos recientes estudios comparatistas publicados, se extrae que la inevitable dispersión provocada por la actuación de diecisiete legisladores no ha alumbrado

⁴⁵⁷ Entre ellas, **Castilla-La Mancha** Decreto Legislativo 1/2010 de 18 de mayo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de Actividad Urbanística. **Islas Baleares** Ley 2/2014 de 25 de marzo de Ordenación y Uso del suelo. **Comunidad Valenciana** Ley 5/2014 de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana. **Región de Murcia** Ley 13/2015 de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la región de Murcia. **Cataluña** Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo modificada por la Ley autonómica tres/2012 de 22 de febrero. **Galicia** Ley 9/2002 de 30 de diciembre de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia modificada por la Ley 2/2010 de 25 de marzo de Medidas Urgentes y Modificación de la Ley 9/2002 de 30 de diciembre de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. **Aragón** Ley 3/2009 de 17 de junio de urbanismo de Aragón modificada por la Ley cuatro 2013 de 23 de mayo. **Extremadura** Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, modificada por la Ley 10/2015 de 8 de abril. **Castilla y León** Ley 5/1999 de 8 de abril de Urbanismo de Castilla y León, modificada por la Ley 7/2014 de 12 de septiembre de Medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo. **La Rioja** Ley 5 /2006 de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, modificada por la Ley 13/2013 de 23 de diciembre de Medidas fiscales y administrativas para el año 2014 por la que se modifica, entre otros el Artículo 181 de la Ley 5/2006. **País Vasco** Ley 2/2006 de 30 de junio de Suelo Urbanismo. **Cantabria** Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria modificada por la Ley 8/2013. **Navarra** Ley Foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, modificada por la Ley Foral 5/2015 de 5 de marzo de Medidas para favorecer el Urbanismo Sostenible, la Renovación Urbana y la Actividad Urbanística de Navarra. **Andalucía** Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, modificada por la Ley 11/2010 de Medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad

⁴⁵⁸ Cita a pie de página, los suscritos por González García, J. V., La Intervención Pública en el Mercado del Suelo en la Legislación Urbanística de la Comunidad en Madrid, en el libro el derecho urbanístico de la comunidad en Madrid, les Nova, 1999; Juan casero, L. J., Patrimonio público de suelo en Castilla-La Mancha, en el libro derecho urbanístico de Castilla-La Mancha, la ley, 2006; Martín Valdivia, S., Los instrumentos de intervención en el mercado del suelo, en el libro derecho urbanístico de Andalucía, Tirant lo Blanc, 2003; monarca fue llana, J., Los patrimonios públicos de suelo en la legislación balear, sus revista catalana de derecho público número 31,2 1005; Pérez López. Patrimonio municipal del suelo en la legislación autonómica del Principado de Asturias. La desnaturalización de una institución, el consultor número uno 2007

realmente diferencias radicales que apunten hacia modelos alternativos, siendo lo más destacable que la mayoría ha tratado de abrir el elenco de posibles aplicaciones para los PMS, especificando las actuaciones urbanísticas, sociales u otras que podrían atenderse con dichos terrenos, derechos y fondos.⁴⁵⁹

4.- El fracaso de los principios orientadores de los Patrimonios Municipales de Suelo por el incumplimiento municipal de las previsiones legales en esta materia.

4.1 El criterio de la doctrina sobre el difícil control del cumplimiento normativo del destino y fines de los Patrimonios Municipales de Suelo.

Una vez analizada la evolución legislativa, configuración, características, fines y destino de los PMS, se analiza cuál ha sido el comportamiento real de esta institución en orden a comprobar si ha servido a las finalidades previstas, si se han cumplido los objetivos encomendados legalmente a estos patrimonios, o, por el contrario, si se ha detectado un incumplimiento sistemático por parte de los ayuntamientos que ha provocado el fracaso de la Institución, llevando al legislador a decidir suprimir sus fines y destinos esenciales y destinar los productos obtenidos por dicho patrimonio -bien sea por vía de monetarización de aprovechamientos urbanísticos o bien por la de enajenación del patrimonio- a disminuir la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos.

Como premisa hay que decir que los problemas que han ocasionado los PMA no han sido precisamente por los problemas jurídicos en su regulación,

⁴⁵⁹ DELGADO PIQUERAS F. Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Públicos de Suelo. en la obra OLMO ALONSO, J. (coord.). Urbanismo y Vivienda. El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Madrid: Reus, 2008, Página 142. Dice el autor que las diferencias de redacción muchas veces pueden considerarse de estilo. Y, aún en las que pudieran tener alguna trascendencia, tampoco se puede observar que, en conjunto, adquieran una significación dogmática. Tampoco se advierte que los legisladores autonómicos hayan seguido determinados patrones, sobre la base de tenencias políticas u otras.

más bien hay que enfocar el fracaso en los aspectos contables y presupuestarios derivados de su específico destino

En opinión de Arnau Bernia, Interventor General del Ayuntamiento de Madrid, la doctrina administrativa no ha dedicado una atención suficiente hacia los aspectos presupuestarios y contables de la regulación de los PMS. Sin embargo, en algún caso se ha subrayado -ya en los primeros momentos de la constitución de tales patrimonios- al analizar los obstáculos hasta entonces presentes, la conveniencia de perfeccionar los criterios legales y los mecanismos presupuestarios y contables para evitar la actual desviación de los créditos que deben destinarse a los patrimonios de suelo

Continúa insistiendo en el escaso éxito de su constitución y la incorrecta aplicación de sus fondos según la normativa del suelo. Así, se afirma que tales patrimonios municipales se han convertido en un mecanismo extraordinario de financiación, las más de las veces para uso diferente del legalmente dispuesto y que esa distorsión del uso previsto por la ley para los PMS constituye una de las expresiones de su fracaso como instrumento de intervención administrativa en el mercado del suelo, a la vez que es prueba palpable de la insuficiencia del sistema financiero de las entidades locales siendo el carácter restrictivo respecto a sus posibilidades de uso una invitación a la vulneración de tales restricciones para atender necesidades más perentorias desde el punto de vista la gestión política ⁴⁶⁰.

Asimismo, este autor estudia la obligación de reinversión del Artículo 276.2 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, el carácter de patrimonio separado del PMS y la aplicación el principio de subrogación, haciendo amplia referencia la STS de 2 de noviembre de 1995. Después de criticar la ubicación de los ingresos sustantivos del aprovechamiento en el Capítulo 3 Tasas y Otros Ingresos del Estado de ingresos, debiendo ser la del Capítulo 6 (Enajenaciones de Inversiones Reales), alude cómo pueden

⁴⁶⁰ ARNAU BERNIA V.: "La Afectación de Recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su Conservación y Ampliación" en *Revista de Estudios de la Administración Local* nº 286-287 de 2001 pág. 197. Citando el trabajo de a José María Boquera Oliver," EL Patrimonio Municipal de Suelo incluido en la obra colectiva **Problemas del Urbanismo Moderno**_Instituto de Estudios de Administración Local Madrid 1967 pág. 211.

convertirse las tesorerías de muchos ayuntamientos españoles en una especie de “agujero negro en el que ha desaparecido una buena parte del PMS” que debería haber acumulado a lo largo de años de gestión urbanística, y que desde el punto de vista presupuestario y contable, si la reinversión no se ha producido antes de finalizar el ejercicio debe proceder los ajustes del resultado presupuestario y del Remanente de Tesorería precisos⁴⁶¹.

Para el profesor López-Jurado Escribano, el empleo de los PMS como cauce para recabar recursos para destinos no relacionados con el mercado de suelo fue considerado como un caso claro de resurgimiento de la Hacienda Patrimonial, siendo posible gracias a la gestión especulativa de dichos patrimonios de suelo.

No deja de ser una paradoja que disponiendo los poderes públicos de potestades de intensidad sin precedentes respecto al proceso de transformación del suelo, contando con bienes y recursos económicos abundantes puestos a su disposición por previsión legal para incidir en el mercado del suelo y la vivienda; los precios medios del suelo y de la vivienda sean tan elevados, en el origen de esta paradoja pudiera estar, en algunos casos, un empleo puramente financiero de los patrimonios públicos, especialmente, municipales de suelo⁴⁶².

Además, como dice acertadamente la auditora del Tribunal de Cuentas, Graciela García Díez, sobre la Ley 8/2007 del Suelo:

La nueva Ley hace referencia a los denominados Patrimonios Públicos de Suelo, dentro de los cuales se contemplaría el Patrimonio Municipal de Suelo, dado que se pretende establecer un marco legal básico para todos los posibles, bien sean municipales, regionales, provinciales etc. Los patrimonios públicos del suelo se regulan entre las medidas para garantizar el cumplimiento

⁴⁶¹ ARNAU BERNIA óp. cit. La Afectación de Recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su Conservación y Ampliación en el epígrafe relativo a los comentarios de la doctrina moderna óp. cit. pág. 228 p. 228-229

⁴⁶² LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, F.: Los Patrimonios Públicos de Suelo. En Nuevo Régimen de Suelo. Monografía de la Revista Aragonesa de Administración Pública. Gracia –Alvares García, G. Editor, Zaragoza .2007 pág. 297.

de la función social de la propiedad. No se trata, por tanto, de una institución novedosa, y tampoco cabe atribuirle una brillante trayectoria, sino que, más bien, se ha tratado de una figura preterida tanto en la gestión municipal como la doctrina jurídica y económica.

A continuación, indica que la función de control va más allá de la representación contable y, sin duda, ni esta ni aquella son posibles sin inventarios, registros auxiliares y otros elementos de control interno. Sin mejoras en la gestión de los inventarios y de los ingresos, por citar tan solo dos campos particularmente deficientes en el universo local -sin que con ello propugne que otras administraciones no sean merecedoras de críticas parecidas-, parece imposible sostener ningún intento de controlar los Patrimonios Municipales de Suelo⁴⁶³.

Estos patrimonios tienen una procedencia diversa así como diversa es la composición de los mismos ya que lo forman fundamentalmente, no solo terrenos, sino cantidades en efectivo, fruto de dos circunstancias como son la monetarización de los aprovechamientos (autorizada por la Ley del Suelo de 1976 y consolidada plenamente por la Ley de 1992) y el producto de las enajenaciones de los terrenos⁴⁶⁴.

⁴⁶³ GARCIA DIAZ, GRACIELA "la contabilización del patrimonio público del suelo de los ayuntamientos" en auditoria pública nº 46 2088 pág. 111- 112. Sigue diciendo esta autora. La simple constitución formal del P MS, sobre la base de ciertos inventarios, aun siendo razonable-muchas veces criticada su ausencia en los informes de fiscalización, presenta una virtualidad escasa a estos efectos si no va acompañada de otros instrumentos de gestión y control

⁴⁶⁴ La STS de 2 de noviembre de 1995, ya dejó claro cuál era el destino que debía darse al producto de las enajenaciones de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo en este sentido dice el fundamento octavo de la sentencia que este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrán de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio. Por ello se ha podido decir que las dotaciones económicas que se pongan a disposición del patrimonio municipal de suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continúa, por aplicaciones sucesivas al mismo fin, de dicho patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera. En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente el patrimonio municipal de suelo constituye un patrimonio separado. La ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local, sino el específico concreto de prevenir encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y ha querido y quiero expresamente, con una claridad elogiada, que el producto de las enajenaciones de terrenos

En la utilización de los ingresos procedentes de los dos conceptos anteriores, que en principio, deberían destinarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio o destinarse a la construcción de viviendas con algún tipo de protección oficial o fines de interés social, de conformidad con lo establecido en la Ley, es por donde se han producido los incumplimientos de los municipios respecto a esta cuestión, ya que tales ingresos no deberían constituir ingresos ordinarios del presupuesto Municipal, debido al carácter específico de los mismos en cuanto a su finalidad y destino.

Es decir, las monetarizaciones y el producto de la enajenación deben ser dedicadas, por imperativo legal, a mantener y conservar dicho patrimonio que debe ser retroalimentado con el importe de dichos ingresos o destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, Art. 276.1 de la Ley del Suelo de 1992 y 51 y 52 del actual Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y la legislación Autonómica correspondiente.

Sin embargo, según los datos históricos de ingresos municipales, publicados por el Ministerio de Hacienda, en los últimos años, concretamente por los capítulos de monetarizaciones de los aprovechamientos urbanísticos, Cuenta 397 y enajenación de terrenos Cuenta Art. 60 (cuadro de clasificación de ingresos contenido la Orden Ministerial 3565/2008), cuentas donde se deben contabilizar los ingresos en metálico de estos dos conceptos, arrojan unas cantidades importantes, como luego veremos en los documentos de la Hacienda Local en cifras y que han sido incluidas en los presupuestos de ingresos de los ayuntamientos como luego veremos a en el epígrafe 4º de este capítulo⁴⁶⁵.

del patrimonio se destinen no cualquier fin, por lo hablé razonable que sea, sino el específico de conservación y ampliación del propio patrimonio municipal de suelo.

⁴⁶⁵ La Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 3565/2008 de 3 de diciembre, aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales. Con dicha Orden Ministerial se pretende dar cumplimiento a la disposición adicional sexta del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, teniendo en cuenta los artículos 39 41 de la ley General presupuestaria y las órdenes del ministerio de economía y hacienda que él las han venido desarrollando para la elaboración de los presupuestos generales del Estado correspondientes a los ejercicios 2005 y siguientes, de modo que tanto la estructura de los presupuestos de las

Por otra parte, no tenemos ningún elemento de control a nivel nacional que nos diga si estos ingresos han ido a financiar las finalidades establecidas por la Ley. Por lo que se refiere a los terrenos, parece que el control no debería ser una cuestión difícil, puesto que la ley prevé que los deben destinar fundamentalmente a la construcción de viviendas con alguna protección oficial o a alguna otra finalidad de interés social.

El problema de los PMS surge precisamente por el difícil control del **efectivo**, es decir, las cantidades que resultan de la monetarización de las cesiones de aprovechamiento urbanístico y de las cantidades que se obtienen por ingresos vía enajenación de parcelas de este patrimonio, pues estas cantidades se deben destinar a inversiones relativas a los dos fines anteriores.

Precisamente en el control de esta tesorería, es decir cómo se controla el destino de estos recursos que legalmente deben dedicarse a los fines establecidos: conservación y ampliación del PMS, construcción de viviendas protegidas u otros fines de interés social, es donde está el talón de Aquiles de la institución. En los informes de Hacienda vemos las cantidades ingresadas, pero no sabemos si se han destinados a los fines legalmente previstos, por lo que para sacar las correspondientes conclusiones sobre estos aspectos nos debemos remitir al informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, que es objeto de análisis en otro apartado de este capítulo.

4.2 La ineficacia de los controles internos, externos y Jurisdiccionales sobre el cumplimiento de la normativa relativa a los Patrimonios Municipales de Suelo.

Uno de los primeros controles que debería tener el cumplimiento de la legalidad en materia de PMS debería venir del control interno del interventor municipal, de conformidad con lo establecido en el Art. 214 del Real Decreto

entidades locales como los criterios de clasificación de sus ingresos y gastos se adapten a los actualmente establecidos para sector público estatal, teniendo en cuenta las peculiaridades de la actividad financiera de aquellas entidades.

Legislativo 2/2004 TRLRHL, referente al ámbito de aplicación y modalidades de ejercicio de la función interventora.

Esta función tiene por objeto fiscalizar todos los actos de las entidades locales y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento, liquidación de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de aquéllos se deriven y la recaudación inversión y aplicación, en general de los caudales públicos administrados con el fin de la gestión se ajuste las disposiciones aplicables en cada caso.

Pero la cuestión que se plantea es que el interventor no se encuentra habilitado específicamente ante cualquier irregularidad para interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo, ni para elevar a otra instancia gubernativa o de control externo central o autonómico. Por lo que ante un incumplimiento normativo de lo dispuesto en la legislación por parte una administración municipal y, no obstante el informe negativo que haya podido ser emitido por el órgano de control interno (intervención) de la legalidad económico-financiera y presupuestaria según el actual Artículo 169.4 del TRLRHL, sólo puede actuar algún interesado (miembro corporativo de los grupos en oposición, particulares y asociaciones o entidades)⁴⁶⁶.

Tampoco el Tribunal de Cuentas, en su faceta de enjuiciamiento, ha podido intervenir en el control de estos patrimonios ya que esta jurisdicción contable, tanto en vía de juicio de cuentas como el procedimiento de reintegro por alcance, dada la especialidad de dicho Tribunal, no ha tenido acceso de forma significativa al control de la gestión de estos patrimonios ya que solo puede intervenir a instancia de parte o a través de las inspecciones de fiscalización en las que se desprenda la posibilidad de iniciar alguno de los dos procedimientos de responsabilidad contable ⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ ARNAU BERNIA, V., La afectación de los recursos del PMS..., óp. cit. p....233

⁴⁶⁷ EL TRIBUNAL DE CUENRAS No obstante veremos en el apartado siguiente como el informe de fiscalización general sobre los Patrimonios Municipales de Suelo realizado por el Tribunal de Cuentas en el año 2004 pondrá de manifiesto su falta de control sobre los mismos y el incumplimiento de sus fines y destinos legalmente encomendados.

En los casos de supuestos incumplimientos del Artículo 276-2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que podían producir una falta de nivelación presupuestaria, en la medida que la previsión de los ingresos por enajenación o aprovechamiento en terrenos del PMS no se dediquen a los correspondientes gastos de conservación y ampliación del mismo, sino a otros, incluso de otro carácter urbanístico, el Tribunal de Cuentas tan solo podía intervenir emitiendo informe, en su caso, en el recurso Contencioso Administrativo que se podía interponer contra el presupuesto definitivo, cuando la impugnación afecte o se refiera a la nivelación presupuestaria, según determina el Art. 171.2 del TRLRHL.

Respecto al control Jurisdiccional a través del Recurso Contencioso-Administrativo, hay que resaltar que, con la supresión de la tutela administrativa respecto de la aprobación de los presupuestos de las entidades locales con ocasión del Real Decreto Ley 3/1981, de 16 de enero, tramitado y convertido posteriormente en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, de medidas sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, ante un incumplimiento de sus deberes, por parte de los ayuntamientos respecto a los PMS en general y a la afectación legal de recursos en particular, solo cabe hablar de reclamaciones en vía administrativa y de recurso contencioso- administrativo contra los actos administrativos municipales que incumplan la normativa sobre PMS.

En particular y por lo que se refiere a la impugnación del presupuesto municipal viene regulado en los actuales Arts. 169 -recurso contra la aprobación inicial ante el Pleno del Ayuntamiento- y 171 -recurso Contencioso Administrativo contra la aprobación definitiva.

Por lo tanto, como dice Arnau Bernia al quedar en el ámbito estrictamente Jurisdiccional la contienda sobre el posible incumplimiento de la afectación legal de recursos del PMS, con el más que dilatado periodo de tiempo que requiere su solución definitiva, explica, en parte, sin olvidar el amplísimo incumplimiento de dicha legislación, la exigüidad de contiendas de

tipo contencioso planteadas hasta el momento durante los años de vigencia de dicho mandato⁴⁶⁸.

En efecto veamos como en alguna sentencia se demuestra la completa ineficacia de la revisión de actos administrativos relacionados con los PMS en la Jurisdicción Contenciosa - Administrativa.

En la STS 3951/2006 de 26 de junio de 2006 se resuelve la siguiente cuestión planteada en relación con la venta de una parcela para uso de vivienda libre integrante del PMS.

El Ayuntamiento de Salamanca vende unos terrenos del PMS de uso residencial -vivienda libre a una sociedad mercantil y sin que los terrenos estuvieran sujetos urbanísticamente a ser destinados a viviendas con algún tipo de protección pública por precio tasado

La venta se realiza por un precio de 1.283.875.240 pesetas, IVA incluido. A pesar de algunas impugnaciones realizadas y habida cuenta que dicha sociedad era el mejor postor, la comisión de gobierno del Ayuntamiento de Salamanca, en sesión celebrada el día 10 de diciembre de 1999 declara válida la licitación de la enajenación de la parcela mencionada.

La Asociación para la defensa de los Ecosistemas de Salamanca Ecologistas en Acción (ADECO-EEA) formalizó una demanda Contenciosa Administrativa argumentando que el destino de la parcela no era para construcción de viviendas con algún tipo de protección.

⁴⁶⁸ ARNAU BERNIA, V., La afectación de los recursos del PMS..., óp. cit., p.233. Las escasas resoluciones jurisdiccionales conocidas hasta el momento avalan las afirmaciones anteriores y, además sirven para poner más de relieve como la instancia jurisdiccional Contencioso - Administrativa, por su tardanza en obtener una sentencia definitiva y firme, supone ya de por sí una dudosa solución para una situación-sobre terrenos y actuaciones municipales sobre ellos- que no pueden diferirse o dilatarse por periodos tan amplios sin desnaturalizar tanto la situación inicial Corporativa como la final de la resolución del Tribunal correspondiente, y que tan sólo mediante una pervivencia-admitido en el derecho local comparado-de algunas tutelas de tipo administrativo sobre la aprobación de los presupuestos de las Entidades a Locales podrían, quizás, evitar esos perniciosos resultados y, posiblemente, conseguir un mejor cumplimiento de las obligaciones impuestas por este tipo de normas de acción.(p.217)

Pues bien, siete años más tarde, el Tribunal Supremo condena al Ayuntamiento de Salamanca a realizar todos los actos necesarios para que las viviendas de la parcela objeto de la venta se sujeten a algún tipo de protección pública.

A la vista de esta sentencia y sin que hubiera ninguna medida cautelar ni registral para asegurar el resultado de la sentencia, podemos reflexionar y argumentar lo siguiente:

- La sociedad compradora lógicamente inscribe su parcela en el Registro de la Propiedad, promovería y construiría las viviendas y vendería la promoción inmobiliaria como viviendas libres, pues en ese concepto la había comprado al Ayuntamiento Salamanca.
- Existen compradores de buena fe que han adquirido una vivienda libre a precio de mercado y que seguramente, a la vista del precio de la parcela, serían personas de cierto nivel económico y por lo tanto no reunirían las condiciones subjetivas para poder acceder a una vivienda protegida.
- La STS dictada el día 26 de junio de 2006 declara que el Ayuntamiento de Salamanca debe realizar todos los actos necesarios para que las viviendas de la parcela objeto de recurso contencioso-administrativo estén sujetas a algún tipo de protección pública.

Ante esta situación, claramente se deduce que no es posible cumplir la STS cuando hay adquirentes de buena fe que han comprado una vivienda libre a un precio alto y sin que estos cumplan los requisitos que se exige para tener derecho a una vivienda protegida. Y, lo más importante, sin que en el Registro de la Propiedad existiera anotación preventiva alguna, en el sentido de vincular la parcela a la construcción de vivienda protegida.

Esta sentencia se dicta sin duda en aplicación de la legalidad sobre este tipo de patrimonios municipales, pero sin ningún efecto, ya que el resultado de su fallo es de manifiesto e imposible cumplimiento.

En definitiva, el Tribunal Supremo dicta una sentencia ajustada a Derecho, pero imposible de cumplir. Quizás lo más lógico era haber impuesto al ayuntamiento la obligación de reinvertir el importe obtenido por la venta de la parcela en la conservación y ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo. Pero aquí nos encontraríamos con cuestiones presupuestarias y contables en las que el Tribunal Supremo no interviene y solo se centra, en su labor Jurisdiccional, en si se ha cumplido o no la exigencia legal de dedicar los PMS a algún tipo de vivienda protegida.

En otra sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2011 se refiere a la ilegalidad que supone no destinar el producto de los PMS a los fines legalmente establecidos. En este caso, en el recurso se impugna el presupuesto municipal del Ayuntamiento de Las Rozas (Madrid) del año 2004, aprobado por el acuerdo del pleno municipal el 15 de junio de 2004. En esta sentencia, el TS en su FD.5 expone la doctrina mantenida por el alto tribunal en relación con el destino de los PMS, y en este sentido literalmente señala:

Y además debemos tener siempre presente como criterios interpretativos en relación con los supuestos en los que se va a financiar determinadas partidas con cargo al Patrimonio Municipal del Suelo, en primer lugar, que los Presupuestos en su vertiente de acto administrativo gozan de presunción de veracidad. Pero, en segundo lugar, debemos tener también en cuenta que en aquellos supuestos en los que el recurrente ha indicado expresamente el fin al que iba a destinársele producto de la venta del Patrimonio Municipal del Suelo, y en este destino no era el legalmente previsto y tal extremo no ha sido negado categóricamente por el Ayuntamiento indicando cuál era el destino de los bienes, habrá de tenerse por cierta la alegación de la parte.

Y, por último, y, en tercer lugar, como ya señalábamos en la sentencia número 1067 de esta sección segunda de fecha 5 de junio de 2007, dictada en el recurso contencioso número 80/2004, el legislador establece un carácter restrictivo respecto al destino de los ingresos obtenidos con la enajenación del Patrimonio Municipal del Suelo. Dicho criterio restrictivo obliga a la sala a excluir aquellas inversiones definidas de forma ambigua en las partidas

presupuestarias, toda vez que los verbos “reformular, mejorar, sanear, remodelar” tienen un contenido semántico polivalente, que puede no coincidir en todos los casos con las verdaderas intenciones del legislador.

El TS después de analizar las 143 partidas obrantes a los folios 273 y siguientes del expediente Administrativo, que la parte recurrente entiende que no pueden financiarse con cargo al Patrimonio Municipal del Suelo, el TS consideró que sólo podían financiarse con cargo al Patrimonio Municipal del Suelo once partidas, pues considera que está clara la caracterización que legislador ha dado a los patrimonios municipales de suelo y se “comprenderá que ante tanta claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonen su origen, caracterización y su finalidad para pasar a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales”. (FD.6)

Continúa la sentencia:

Esto, desde luego, puede hacerlo legislador, (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los patrimonios municipales de suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas, Artículo 3-1 del Código Civil porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales⁴⁶⁹.

Y a se apunta en esta sentencia que el TS tiene claro lo que tiene que hacer el legislador para evitar tanta contracción entre lo legislado y lo que realmente se realiza con estos patrimonios, y que, finalmente ha quedado regulado en la ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Es evidente que la vía Contencioso Administrativa sirve para restaurar la legalidad vulnerada, pero dado el carácter ejecutivo del presupuesto

⁴⁶⁹ Parece que el tribunal ya se está anticipando a lo que luego ha sido una realidad plasmada dos años después en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de 27 de diciembre de 2013. En definitiva esta sentencia es premonitoria de lo que ha hecho el Legislador al permitir que los productos de los Patrimonios Municipales de Suelo se destinen a reducir la deuda comercial y financiera

municipal y los demás actos administrativos municipales y la demora en resolver una impugnación de un acuerdo municipal en un procedimiento contencioso –administrativo, dichas resoluciones resultan inoperantes en la práctica (la STS se dicta siete años después). Por lo tanto la impugnación por vía contencioso –administrativa no es la más adecuada para el control efectivo de la legalidad jurídica y contable de estos patrimonios.

4.3 La constatación por el Tribunal de Cuentas del fracaso de los Patrimonios Municipales de Suelo por incumplimiento por parte de los ayuntamientos de la legislación aplicable: El informe de fiscalización realizado por dicho Tribunal referido al año 2004 (Art. 223 del TRLRHL).

Desde los primeros momentos la doctrina puso de manifiesto la necesidad de perfeccionar los mecanismos legales presupuestarios y contables, para evitar la actual desviación de los créditos que deben destinarse a la formación de los patrimonios de suelo.

Esta cuestión tiene un componente de contabilidad presupuestaria importante, ya que el problema radica -tal como se indica un informe de revisión realizado por la Interventora General del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, sobre el destino de los aprovechamientos urbanísticos derivados de un convenio- en que, para el control de estos patrimonios debe existir una correlación entre los ingresos derivados de la gestión urbanística y los gastos que de conformidad con la normativa aplicable pueden efectuar los municipios (Gastos con Financiación Afectada –GFA-).

No utilizar los recursos afectados al patrimonio municipal del suelo a la realización de inversiones en el mismo ejercicio en que se reconocen los correspondientes derechos, incrementará los recursos genéricos del remanente líquido de tesorería sin poder ser objeto de un seguimiento contable de los mismos que permita *trabar* su utilización para evitar así que puedan ser utilizados como fuente de financiación para cualquier tipo de gasto junto con el resto de los recursos genéricos se conforman el Remanente Líquido de Tesorería General.

Por lo tanto, para el debido control de los ingresos y gastos legalmente autorizados, exigirá llevar un adecuado sistema de control del gasto con Financiación Afectada (GFA) y calcular las posibles desviaciones financieras que incidirán, en su caso, en el resultado presupuestario y/o en el remanente de tesorería⁴⁷⁰.

No obstante, la dificultad de controlar todo este proceso a nivel nacional, si podemos constatar en este trabajo los incumplimientos de la legislación aplicable a los PMS a través de los resultados del informe realizado por Tribunal de Cuentas, en su función de fiscalización Económico -Financiera del sector público, a un grupo de 144 ayuntamientos sobre los cumplimientos normativos relativos a los PMS del ejercicio correspondiente al año 2004⁴⁷¹.

Para ver el grado de cumplimiento de la adecuación normativa de los ayuntamientos en materia de PMS y ver si se han respetado las normativas presupuestarias y contables aplicables a esta institución, y ante los más de 8000 municipios existentes en España, es necesario remitirnos a dicho informe, pues es la única herramienta que disponemos en la actualidad para tener una visión general y fehaciente de esta cuestión.

⁴⁷⁰ GIL GRANDÍO, J “informe de intervención de revisión del destino de los aprovechamientos urbanísticos derivados del convenio urbanístico”. Convenio entre la mercantil Alhama Golf & Resort, S.L. y el Ayuntamiento de Alhama de Murcia sobre el desarrollo del sector urbanizable Condado de Alhama I según la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (La autora es Interventora General del Ayuntamiento de Alhama de Murcia)

<http://datos.alhamademurcia.es/descargas/1.b.%20Informe%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Aprovechamientos%20Urban%C3%ADsticos%20Definitivo.docx.pdf>

⁴⁷¹ El ámbito temporal de la fiscalización sea referido a las operaciones del ejercicio 2004, sin perjuicio de que, cuando ha sido necesario, se han revisado actuaciones referidas a períodos anteriores o posteriores. En el ámbito subjetivo ha abarcado los Ayuntamientos de todo el territorio nacional determinados en función de los siguientes criterios: a paréntesis los de población superior a 100.000 habitantes B paréntesis las capitales de provincia, con independencia de su población se paréntesis los cinco ayuntamientos mayores de 20.000 habitantes de cada comunidad autónoma que hayan tenido el mayor crecimiento de población en los últimos cuatro años. En función de estos criterios, el ámbito subjetivo abarcaría 145 ayuntamientos; sin embargo, la fiscalización se ha extendido a 144 Ayuntamientos como consecuencia de que la administración ordinaria de uno de ellos quedará atribuida a una Comisión gestora y el ejercicio de la potestad de planeamiento a la consejería de obras públicas y transportes de su comunidad autónoma. Los 144 Ayuntamientos abarcan el 48% de la población del territorio nacional alguno de enero de 2004, si bien para la comparación intermitente territorial hay que tener en consideración la existencia de comidas autónomas con menos de cinco ayuntamientos con más de 20.000 habitantes Aragón Cantabria La Rioja y Navarra frente a otros que concentran el mayor número de ayuntamientos con mal con más de 100.000 habitantes Andalucía Cataluña y Madrid principalmente.

Dicho informe de fiscalización se realiza de forma específica sobre los PMS y en él veremos cómo la preocupación doctrinal ha tenido su ratificación y reflejo en la comprobación realizada por el Tribunal de Cuentas, pues a través del mismo podemos comprobar los numerosos incumplimientos por parte de los ayuntamientos de la normativa relativa a dichos patrimonios.

En efecto, se comprueba claramente en dicho informe que la escasa concreción en la regulación de esta materia, su dispersión normativa y la falta de control interno y externo ha dejado en manos de los ayuntamientos los criterios de utilización de este Patrimonio Municipal de Suelo, sin que por otra parte hayan existido mecanismos eficaces y suficientes para corregir las ilegalidades cometidas⁴⁷².

El citado informe fue realizado en aplicación del Art. 2º de su Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, modificada por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, que establece como funciones propias del Tribunal de Cuentas:

- a) La fiscalización externa, permanente y consultiva de la actividad económico-financiera del sector público.
- b) El enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos⁴⁷³.

⁴⁷² Dicho informe de fiscalización fue realizado por el Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscal totalizadora establecida en los artículos 2.1 paréntesis, nueve y 21.3. Paréntesis de la Ley orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12:14 de la misma disposición y concordantes de la Ley siete/1988 de 5 de abril, de funcionamiento del tribunal de cuentas. En sesión de 26 de junio de 2008 el tribunal de cuentas aprobó el informe de fiscalización de la gestión y control de los recursos integrantes del patrimonio municipal de suelo, ejercicio 2004 y acordó sublevación a las Cortes generales para su tramitación parlamentaria y su remisión a los plenos de la corporaciones locales, según lo prevenido en el Artículo 28.4 de la ley de funcionamiento El citado informe fue aprobado en sesión de 26 de junio de 2008..BOE número 33de fecha 7 de febrero de 2009.

⁴⁷³ Sin perjuicio del Informe de Fiscalización del ejercicio 2004, el Tribunal de Cuentas también puede enjuiciar supuestos de responsabilidad contable, principalmente en los procedimientos de Reintegros por Alcance. A través de estos procedimientos, podemos comprobar también las irregularidades cometidas en algunos ayuntamientos. En el caso de Marbella en el recurso de apelación 24/2011sobre Reintegro por Alcance se abonaban obras de todo tipo mediante permuta por inmuebles del PMS a tenor del contenido de la sentencia en fundamento jurídico octavo:

La realidad es que, el análisis de los datos arrojados por el informe de fiscalización, único informe de fiscalización general realizado específicamente sobre los PMS desde la creación de estos patrimonios en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, ha servido para comprobar la enorme falta de control de esta Institución y los incumplimientos legales generalizados en lo relativo a la constitución de inventarios, contabilización, destino de los bienes, fondos del patrimonio y la integración de los ingresos procedentes de los PMS con los del presupuesto general del ayuntamiento en función del criterio de caja única.

Asimismo, el informe viene a ratificar la impresión doctrinal ya apuntada anteriormente en el sentido de que los PMS han sido preteridos por la Administración Local, pues este informe de fiscalización arroja un resultado desalentador por cuanto constata que el incumplimiento legal es manifiesto.

Dicho informe de fiscalización dio lugar a la Resolución de 8 de octubre de 2008 de las Cortes Generales, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación al informe de fiscalización del servicio de gestión y control de los recursos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, ejercicio 2004.

La resolución ha sido publicada en el BOE el día 7 de febrero de 2009 conteniendo el correspondiente acuerdo de la Comisión Mixta dirigido al Tribunal de Cuentas, a las Comunidades Autónomas y al Ministerio de Administraciones Públicas instando a estas instituciones a continuar con la labor fiscalizadora, dotar a los ayuntamientos de un modelo preciso para el

Se acredita la contratación de las obras de encauzamiento del arroyo primero y de la calle Jacinto Benavente, la ejecución de las obras y el abono de las cantidades pactadas, sin tener en cuenta que se orquestó un procedimiento para eludir los controles de pago realizado con cargo al patrimonio municipal de suelo, a través de la dación de inmuebles municipales sin consideración real de su valor e importe.

En otro procedimiento de Reintegro por Alcance nº c-1 /10 -0, de 2i de enero de 2010 se exigía responsabilidad contable por alcance a la ex alcaldesa del ayuntamiento de Lorqui por no haber exigido en diversas actuaciones urbanísticas el porcentaje que debería haberse cedido para integrar el patrimonio municipal de suelo.

control eficaz y efectivo de los bienes y derechos de los PMS y dirigirse a los ayuntamientos para que, en definitiva, cumplan con la legalidad existente⁴⁷⁴.

Veremos a continuación en varios apartados las diferentes cuestiones más significativas que ha analizado el Tribunal de Cuentas, y se constatan los incumplimientos legales que se han observado, las dificultades de control en la gestión de estos patrimonios, el fracaso de los objetivos de los PMS, y las conclusiones a las que ha llegado dicho Tribunal.

a) Procedimientos de control y gestión del PMS control expreso sobre su aplicación.

La configuración de los PMS como un patrimonio independiente y separado del resto de los bienes de propiedad municipal, y a su vez constituido por dos grandes tipos de recursos de diferente significado, como son los bienes de carácter inmobiliario y los rendimientos monetarios obtenidos de la conversión al metálico de aprovechamientos urbanísticos y enajenaciones de inmuebles, exige la necesidad de procedimientos e instrumentos que permitan controlar adecuadamente ambos, teniendo en cuenta sus diferentes peculiaridades.

Junto con el control de los propios bienes y recursos que en cada momento integran el Patrimonio Municipal del Suelo, su propia configuración legal exige un control expreso sobre su aplicación y unos destinos específicos.

⁴⁷⁴ El acuerdo completo dirigido al tribunal de cuentas, a las comunidades autónomas y al ministerio de administraciones públicas puede verse en la resolución de 8 de octubre de 2008 de la Comisión mixta. En concreto se está al ministerio de administraciones públicas para que se dirija las corporaciones locales a fin de que: entre otras cuestiones inste a los Ayuntamientos a que, como medida de transparencia, los inventarios específicos del Patrimonio Municipal del Suelo sean aprobados anualmente por los plenos de las respectivas entidades locales. Y a que mantengan en sus presupuestos la correspondiente vinculación entre ingresos y gastos que acredite que los recursos previstos del Patrimonio Municipal del Suelo en el ejercicio se van a utilizar para sus fines específicos, recordándoles que la inobservancia del equilibrio entre los ingresos derivados del Patrimonio Municipal del Suelo con las inversiones proyectadas es causa de anulación del presupuesto también se está a los servicios de contabilidad de las corporaciones locales a realizar las anotaciones necesarias para que sus estados financieros patrimoniales reflejen fielmente los resultados del Patrimonio Municipal del Suelo.

Todas las legislaciones autonómicas aplicables en 2004, salvo las de Canarias y la región de Murcia, expresamente señalan que los PMS integran un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la administración titular, por lo que esta configuración impone la necesidad de que cada ayuntamiento mantenga un sistema que permita la intensificación y control de los bienes del PMS en cualquier momento que resulte imprescindible, para poder conocer si a dichos bienes se les otorga algunos de los destinos específicos que determinan la leyes.

Aunque el control de los bienes inmuebles en los ayuntamientos se ha realizado normalmente a través del inventario general de sus bienes y derechos, la existencia de registros permitiría realizar un control integral de los de PMS, ya que en principio y a salvo de examinar su desarrollo en las diferentes legislaciones, este instrumento abarcaría el control tanto de los bienes inmuebles que integran el PMS en cada momento y su valoración como los movimientos por adquisiciones, los recursos financieros y la vinculación directa con el destino que se les otorga⁴⁷⁵.

Pues bien, a pesar de la importancia de estos registros, únicamente 8 de los 144 ayuntamientos fiscalizados han dictado internamente normas relacionadas con el PMS, pero en ninguno se desarrollan procedimientos relativos a la gestión y control de los bienes del PMS, limitándose indicar la necesidad de su llevanza, reproducir las normas legales de aplicación o clarificar algunos aspectos de disposiciones legales que necesitan interpretación para ser su adecuada aplicación⁴⁷⁶.

Para el Tribunal de Cuentas, el desarrollo reglamentario oportuno de estos registros, con la inclusión, en todo caso, de los recursos financieros disponibles del PMS y de los rendimientos normalizados que establezcan las condiciones de mantenimiento, altas y bajas, ayudaría a su llevanza por los ayuntamientos y facilitaría el conocimiento de todos los recursos existentes en

⁴⁷⁵ Informe del Tribunal de Cuentas publicado en el Boletín Oficial del Estado(BOE) del día 7 de febrero de 2009 p.13.195

⁴⁷⁶ BOE, óp. cit., p. 13.196

cada momento (inmobiliarios y económicos) y el control de cada una de las exposiciones y la aplicación de cada elemento del PMS a sus fines últimos⁴⁷⁷.

De esta forma, señala el Tribunal, el control económico-financiero y el destino del PMS se vería dotado de un instrumento eficaz, evitando la necesidad de revisar todas y cada una de las operaciones cuando se precisa información global, como ha sucedido al solicitarse los correspondientes datos para esta fiscalización.

Además, indica que la transparencia y el control del PMS sería reforzada con inclusión en la memoria de las cuentas anuales de información precisa, comprensiva de la gestión global del PMS o la formación, presentación y aprobación de una cuenta específica de gestión de los mismos, en ambos casos suficientemente fiscalizados por las intervenciones municipales⁴⁷⁸.

b) En relación con los inventarios del Patrimonio Municipal del Suelo.

En la medida en que el PMS se configura como un patrimonio independiente y separado, cada ayuntamiento debe mantener un instrumento que permita la identificación y control de los bienes del PMS en cualquier momento, bien a través del inventario general con la suficiente diferenciación de los bienes integrantes del PMS, o con un inventario específico e independiente.

De los 144 ayuntamientos analizados, solo 44 disponían de un sistema que permitía diferenciar los bienes del PMS del resto de propiedades municipales. En los 100 restantes no se mantenía ningún inventario específico de los bienes y derechos que constituían los PMS.

El hecho de que no existan inventarios adecuados de los bienes y recursos del PMS, supone un incumplimiento que produce una debilidad de control que impide de modo efectivo la función para la cual fue concebido por el

⁴⁷⁷ BOE, óp. cit., p.13.196

⁴⁷⁸ BOE, óp. cit. p. 13.197

legislador, imposibilitando y dificultando conocer si los bienes que lo integran se destinan a los fines legalmente establecidos en los ayuntamientos que carecen de dicho inventario⁴⁷⁹.

c) La cuestión de los recursos de carácter no inmobiliario (ingresos monetarios, dotaciones presupuestarias, etc.).

Junto con los bienes de carácter inmobiliario que se incorporan a los PMS, fundamentalmente provenientes de las parcelas en las que se materializa la cesión a favor de los ayuntamiento del aprovechamiento previsto en las legislaciones urbanísticas, los PMS están integrados en una gran proporción, por recursos ingresos o derechos económicos cuyo origen se encuentra fundamentalmente en la conversión a metálico (monetización) de los aprovechamientos urbanísticos que corresponden a los ayuntamientos y, también de la enajenación de bienes integrantes del PMS y otros ingresos de menor importancia, fundamentalmente **sanciones** urbanísticas.

Por lo tanto, tales recursos suponen una excepción al principio general de no afectación de los ingresos dispuesto en el Artículo 165.2 del TRLRHL y quedan afectados a financiar específicamente sus propios destinos lo que explica la necesidad de un adecuado y exhaustivo control.

Las reglas 306 a 381 de la ICAL 90 determinan los aspectos básicos que deben regir dichos Gastos con Financiación Afectada. Así se especifica que los Ayuntamientos deben incorporar a su contabilidad el control y seguimiento de la realización de dichos gastos debidamente correlacionados con los ingresos que lo financian, debiendo en todo caso quedar perfectamente identificados los distintos gastos.

Para el Tribunal de Cuentas, el control que mantienen los diferentes ayuntamientos de los bienes de carácter no inmobiliario integrantes del PMS y su destino no tiene reflejo en los inventarios, sino que está vinculado directamente a la forma en que se opera con los Gastos con Financiación Afectada. Sin embargo la llevanza de estos proyectos presenta deficiencias en

⁴⁷⁹ BOE Pág. 13.197

muchos ayuntamientos, lo que de nuevo incide en que no todos los recursos del PMS se destinen a los fines que la ley prevé para la misma⁴⁸⁰.

d) Bienes y derechos de los PMS obtenidos en el año 2004.

Conforme con los valores disponibles, los bienes y derechos que durante 2004 se han integrado en el PMS o que debieron haberse obtenido como consecuencia de la aplicación de la legislación urbanística correspondiente en los ayuntamientos objeto de la fiscalización, presentan la siguiente composición:

- 1.- Por cesión de parte de los aprovechamientos urbanísticos correspondientes: 34,2%, de los cuales en terrenos es el 17,8% y la conversión el metálico el 16,4%.
- 2.- Bienes y **recursos** adquiridos por gestión urbanística: 41,8%, de los cuales el **37,8%**. Corresponde a enajenaciones onerosas y el 4% a otros bienes y recursos.
- 3.- En cuanto a la partida de bienes adquiridos para su incorporación: 6,9%
- 4.- Bienes obtenidos como consecuencia de expropiaciones urbanísticas de toda clase: 12,2%.
- 5.- Otros bienes o recursos no clasificados en otras agrupaciones: 4,9%

Vemos que la mayor parte del PMS que integraban los ayuntamientos fiscalizados procedía, o bien de las cesiones en metálico (16,4%), así como de las transmisiones onerosas (recursos obtenidos) de terrenos pertenecientes al patrimonio municipal de suelo (37,8%). La suma de estas dos partidas representan del **el 54,2%** de ingresos en metálico que se han integrado en los PMS correspondiente al ejercicio 2004⁴⁸¹.

⁴⁸⁰ BOE pág. 13.199

⁴⁸¹ BOE pág. 13.200

Veamos el apartado de destino:

e) Destino que han dado los ayuntamientos a los PMS en el año 2004.

Hay que señalar, en primer lugar, que la legislación básica aplicable en el momento de realizar el informe de fiscalización contenida en el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992, diferencia los posibles usos en función de la forma de adquisición de los bienes del PMS.

- A la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social, cualquiera que sea el origen de los bienes Artículo 280.1.
- A la conservación y ampliación del PMS con los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico (es decir el importe en metálico), Artículo 276.2, configurando el PMS como un fondo rotatorio de retroalimentación continúa.

Veamos cuál ha sido el destino de este patrimonio

a) Construcción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública: 16,3%

b) Fines, usos y actividades de interés social:

- Urbanización y ejecución de dotaciones y sistemas generales: 19,1%
- Otros usos de interés social: 16,7%

c) Conservación y gestión de ampliación del propio patrimonio: 8,8%,

d) Construcción de vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas: 20,7%

e) Usos no previstos en las normativas autonómicas: 18,4%

Analizando los dos cuadros anteriores observamos que las partidas el metálico obtenidas en el ejercicio 2004 ascienden al **54,2%** mientras que solo se ha destinado en dicho ejercicio a la conservación, gestión y ampliación del propio PMS el **8,8%**. Ello supone un grave incumplimiento de la normativa de aplicación contenida en el Artículo 276,2.

Un dato relevante del informe y correspondiente al destino dado a los bienes en el ejercicio 2004 se refiere a que se ha destinado a la construcción de vivienda libre y otros usos previstos en las normas autonómicas el 20,7% y a usos no previstos en la normativa autonómica el 18,4%, es decir un 39,1 % de los recursos se han destinado a fines no previstos en la normativa de aplicación y por lo tanto se ha inculcado el destino que legalmente hay que dar a los recursos procedentes de los PMS ⁴⁸².

Entre los usos no previstos legalmente y a los que se ha destinado un 18,4 se incluyen inversiones generales, gastos de personal, gastos corrientes y gastos financieros. Es decir, se están destinando a fines no permitidos, entre ellos a gastos financieros, que es precisamente, lo que ha venido a regularizar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁴⁸³.

f) Consignación en el presupuesto inicial de créditos para gastos por utilización de recursos financieros del Patrimonio Municipal de Suelo.

Siendo el PMS un patrimonio separado y estando afectados los recursos a unas finalidades concretas, los presupuestos de la Entidades Locales deberían identificar los créditos del presupuesto para inversiones que se financien con esos del PMS, de forma que se pueda observar la correcta vinculación entre unos y otros y, en los casos exigidos por la legislación, el debido equilibrio que evite una posible descapitalización del fondo de este patrimonio.

⁴⁸²BOE, cit. pág.13.202

⁴⁸³ BOE, cit., p. 13.204 apartado e) que explica los usos no previstos en las Normas Autonómicas

Asimismo, en el anexo de inversiones, en el que se detallan las diferentes actuaciones previstas -que debe mantener una coherencia con los criterios presupuestarios-, deberían informarse de cuáles se consideran afectos al PMS.

No obstante, **57** ayuntamientos no mantenían una identificación de las partidas del presupuesto de gastos que se financia con recursos del PMS. Esta circunstancia es especialmente relevante ya que la inobservancia del equilibrio entre los ingresos derivados del PMS y las inversiones proyectadas es causa de anulación del presupuesto habiéndose presentado cuatro recursos contenciosos - administrativos al presupuesto de 2004 por este motivo⁴⁸⁴.

g) La afectación de ingresos de estas fuentes a programas de gastos con financiación afectada del PMS.

El carácter vinculante de estos recursos determina que sean de aplicación las reglas 376 a 381 de la ICAL 90 referentes a Gastos con Financiación Afectada, siendo imperativo que la contabilidad de los ayuntamientos incorpore un control y seguimiento de la realización de los gastos afectados debidamente correlacionados con los ingresos que lo financian.

Dice el Tribunal de Cuentas que, a pesar de la necesidad de controlar los Gastos con Financiación Afectada, se ha verificado que en general no se realiza un adecuado control de estos recursos, ya que 103 ayuntamientos han manifestado que afectan los ingresos de los PMS al programar gastos con financiación afectada, 41 no llevan este seguimiento.⁴⁸⁵

De esos 103 ayuntamientos solo 87 tienen realmente identificadas todas las partidas de gasto afectadas, y de estos, no en todos los casos las afectaciones se corresponden con destinos del PMS establecidos en las diferentes normas, sino que incluyen otros gastos municipales que no

⁴⁸⁴ BOE. cit., p. 13.206. Este dato confirma el difícil y escaso acceso al control jurisdiccional de los incumplimientos en materia de PMS

⁴⁸⁵ BOE. . cit., p. 13.207

corresponden con finalidades de interés social derivadas del planeamiento vigente en cada municipio (BOE pág. 13.207).

Se puede decir que ninguno de los objetivos con que se creó esta institución han sido cumplidos ya que ni han servido para el fin previsto en el Reglamento de Bienes (prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana), ni se han destinado a la construcción de viviendas de protección oficial, ni sus recursos monetarios se han destinado a la retroalimentación del mismo, sino que en muchos casos, a través de la tesorería procedente de la monetarización y enajenación de dicho patrimonio, se ha incorporado al presupuesto ordinario para financiar gastos corrientes sin tener en cuenta que es un patrimonio separado afecto a fines concretos.

Por último, hay que decir que el Tribunal de Cuentas, en su conclusión 4º, indica y esto sí es significativo, que el control de los bienes del PMS se ha realizado a través de los **inventarios** que solo incluyen bienes inmuebles. Sin embargo, el PMS está integrado también por otros recursos financieros obtenidos por la enajenación de aprovechamientos urbanísticos e inmuebles, por dotaciones presupuestarias o por otros ingresos específicos de carácter urbanístico como sanciones, sin que las operaciones que determinan una alta o una baja de estos recursos haya sido objeto de apuntes o asientos en los registros o inventarios específicos, por lo que, en general se desconoce la disponibilidad exacta de estos recursos para su utilización en los destinos propios del PMS.

Esta falta de registro no es coherente con el carácter de patrimonio separado que ostentan todos los bienes del PMS, sin que pueda efectuarse los de los derivados de operaciones financieras o presupuestarias (BOE pág. 13.209 y 13.210).

Finalmente, la resolución de la Comisión mixta para las relaciones con el tribunal de cuentas en su recomendación segunda dispone que, dada la falta de desarrollo reglamentario de las características de los registros de PMS, procede instar a las Comunidades Autónomas para que se actúe al objeto de dotar a los Ayuntamientos de un modelo preciso para el control eficaz y efectivo

de los bienes y derechos del PMS, de sus valoraciones y de sus usos. Sería conveniente que en el ámbito de coordinación correspondiente pudiera alcanzarse un modelo común para todos los Ayuntamientos, sin perjuicio de las particularidades específicas de cada Comunidad Autónoma (Recomendación segunda de las Cortes, BOE pág. 13.210).

Después de analizar este informe no es de extrañar que el legislador haya optado por como destinar los Patrimonios Municipales de Suelo a lo que, en estos momentos es más urgente en la vida municipal , concretamente a la amortización de la deuda comercial y financiera, ya que a 31 de diciembre de 2014 la deuda viva municipal asciende a 31.722.413.000.€

5.- La nueva regulación del destino y fines de los Patrimonios Municipales de Suelo en Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: La posibilidad de destinar los ingresos procedentes de dichos Patrimonios a reducir la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos.

5.1 Los datos del Ministerio de Hacienda sobre la carga financiera municipal y los ingresos por monetarización de los aprovechamientos urbanísticos y enajenación de Terrenos procedentes del Patrimonio Municipal del Suelo.

El Tribunal de Cuentas ha constatado que el incumplimiento de la normativa sobre los PMS demuestra un incumplimiento en lo que se refiere a al control de los ingresos obtenidos por la monetarización y enajenación de terrenos de PMS, (no hay inventario) y también al incumplimiento del destino que legalmente debe darse a este patrimonio que, como patrimonios separados están afectos a un fin genérico y específico. También el Tribunal de Cuentas ha constatado que la normativa contable y presupuestaria municipal relativa a estos patrimonios, no ha sido objeto de los controles adecuados para su correcta utilización.

Además, hemos observado cómo la vía de los recursos interpuestos ante la Jurisdicción Contencioso – Administrativa no ha podido hacer mucho para controlar la legalidad de su correcta utilización y ello sin perjuicio de haber fijado con claridad el concepto y finalidades de la Institución. Pero si bien esta vía ha fijado la legalidad aplicable a los escasos asuntos que han llegado a esta vía Jurisdiccional, también hay que decir que la jurisprudencia del TS ha demostrado su escasa efectividad, pues muchas veces los recursos se resolvían entre tres a cinco años después de plantearse el recurso y sin posibilidad de cumplimiento de la sentencia recaída.

Aquí es donde radica el fracaso de esta institución, en la imposibilidad de establecer los suficientes controles contables, presupuestarios y Jurisdiccionales para que se pueda desarrollar el mandato del legal sobre el destino y finalidades de estos patrimonios.

Por otra parte, la crisis financiera y el déficit público obligó a la modificación del Artículo 135 de la Constitución, a promulgación en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera cuyo fin último de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas de cara a nuestra integración a nuestros compromisos en la Unión Europea⁴⁸⁶.

Pues bien, fruto de todas estas circunstancias es la disposición final cuarta de Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que permite destinar los recursos de los PMS a disminuir la deuda comercial y financiera de los municipios.

Al analizar esta reforma, sorprende que una modificación tan importante de la Legislación Urbanística y que en su momento tuvo una gran trascendencia como mecanismo para encauzar, prevenir y ordenar el urbanismo de la ciudad y regular el mercado del suelo, no figuraba en el

⁴⁸⁶ La Exposición de Motivos de la ley: Los tres objetivos de la Ley son: Garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo.

anteproyecto remitido al Consejo de Estado y por lo tanto dicho Órgano Consultivo no se pudo pronunciar sobre esta cuestión. También sorprende que la exposición de motivos de la ley no haga referencia a las circunstancias en las que fue incorporada esta disposición final cuarta.

Pues bien, del estudio de la tramitación parlamentaria se ha comprobado que la Disposición Final cuarta de la Ley fue introducida en el Senado a través de la Enmienda nº 446 del Grupo Parlamentario Popular, concretamente una enmienda de adición al texto remitido por el Congreso.

Dicha enmienda propuso una modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el sentido de incorporar un nuevo apartado 5 al Artículo 39 de dicha Ley para permitir a los municipios que dispongan de un Patrimonio Público de Suelo, puedan destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento bajo determinados requisitos⁴⁸⁷.

La justificación de la enmienda, de conformidad con el texto de la misma, es la siguiente:

Reducir la deuda, todo ello en un momento de paralización del mercado inmobiliario y de un amplísimo parque de viviendas pendiente de venta y a precios reducidos

Es decir, los primeros fines de los patrimonios municipales como instrumento de ordenar encauzar y dirigir la ordenación urbana y los destinos incorporados más tarde como son los de construcción de viviendas protegidas u otros fines de interés social sucumben ante la necesidad de reducir la deuda municipal que a finales de 2014 alcanzaba la cifra de. 31.722.413.000. €⁴⁸⁸

Pero más aún, y como dice el profesor Martín Valdivia, el celo mostrado por el legislador en evitación de tendencias especuladoras, según la redacción dada al Artículo 39 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008, no ha

⁴⁸⁷ La Enmienda esta publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Senado el día 28 de noviembre de 2013 Enmienda nº 446.

⁴⁸⁸ La Hacienda Local en cifras Ministerio de Hacienda

arredrado al legislador para franquear la restricciones, lo que se concreta en el nuevo número cinco del Artículo 39 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 introducido por la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con vigencia desde el 31 de diciembre de 2013, que permite como destino de dicho patrimonio la reducción de la deuda comercial y financiera de las municipios⁴⁸⁹.

Cualquier sombra de límites o controles del originario destino de los activos del PMS se desvanece, por no hablar del celo de las primeras normas urbanísticas y de la doctrina jurisprudencial que la jalonaban, otorgando la aquiescencia legal al quebrantamiento de aquellos límites⁴⁹⁰.

Habrá que entender, por tanto, que la modificación del destino de los PMS incorporados en la Ley 27/2013 hay que buscarlos en la motivación general de la ley, que no es otro que racionalizar el sector público con el fin de afrontar la crisis económica y reducir el déficit público en que están incursas todas las administraciones públicas, y por exigencias de la Unión Económica Europea.

⁴⁸⁹ la redacción de esta disposición final cuarta. Es la siguiente: Se incorpora un nuevo apartado cinco al Artículo 39 con la siguiente redacción:

Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público de suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes: a) haber aprobado el presupuesto de la entidad local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores. b) Tener el registro del Patrimonio Municipal del Suelo correctamente actualizado. c) Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del Patrimonio Municipal del Suelo d) Que exista un acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público de suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución. e) que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerce la tutela financiera. El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de 10 años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fincados fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al Patrimonio Municipal del Suelo de las cantidades utilizadas. Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del acuerdo deberán recoger, como cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior.

⁴⁹⁰ MARTÍN VALDIVIA, S., "Patrimonios Municipales de Suelo Punto y Final" en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación nº 32 septiembre-diciembre 2014 páginas 15-33. Sigue diciendo el Autor que al margen de los condicionamientos que adornan la opción por la que se decanta ahora al legislador, no resulta difícil advertir que con ello se entierra definitivamente las primigenias intenciones de convertir al Patrimonio Municipal de Suelo en instrumento anti especulación y de ordenación en el crecimiento urbano, para pasar a ser un nuevo y eficaz medio de financiación de las entidades locales.

La justificación de la norma, está clarísima, de acuerdo con la enmienda presentada en el Senado reducir la deuda municipal vamos a ver los datos de los últimos años referidos a la carga financiera municipal y los correspondientes a ingresos municipales provenientes de la monetarización de aprovechamientos urbanísticos y enajenación de terrenos del PMS, para ver la correlación que existe entre estas cantidades, ya que las medidas adoptadas por la Ley 27/2013 se enfocan a destinar los importes de monetarizaciones y enajenaciones de los Patrimonios Municipales de Suelo a la reducción de la deuda comercial y financiera de los municipios.

Los datos de estos últimos años, desde el 2005 al 2014, son los que están publicados por el Ministerio de Hacienda de los respectivos ejercicios y arrojan unas cifras muy significativas en cuanto a lo que la Ley 27/2013 pretende. Es decir, que el destino de los productos de los PMS, que como sabemos provienen de las monetarizaciones y de las enajenaciones de terrenos, se destinen a la amortización de la deuda comercial y financiera.

Analizando los datos de estos últimos años hemos visto que estas dos variables, es decir carga financiera y productos de las monetarizaciones y enajenaciones, son similares en los años de bonanza económica y muy diferentes en los años de la crisis inmobiliaria donde, como vemos, aumenta el saldo de la carga financiera y disminuyen considerablemente los ingresos procedentes del producto de los patrimonios municipales de suelo.

Las cifras oficiales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, Secretaría General de Coordinación Autonómica Local, en relación con los dos factores afectados por la norma (ingresos de los patrimonios municipales de suelo y la carga financiera municipal), son los siguientes⁴⁹¹.

⁴⁹¹ Datos de la página de Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas correspondiente a los años 2004 a 2014.

<http://www.minhap.gob.es/es->

[ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.asp](http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.asp)

Año	Carga financiera -%. ingr.	Enajenación de terrenos	Aprovechamientos urbanísticos
2005	2.942.792 10,31%	2.600.664	407.099,40
2006	2.778.248 6,89%	2.994.670	430.328
2007	3.725.838 5,81%	1.970.664	398.430
2008	3.506.515 8%	1.160.121	274.609
2009	3.052.767 6,88%	680.735	128,112
2010	3.261.409 7,46%	606.589	191.242
2011	3.326.313 7,59%	415.884	154.483
2012	4.556.810 10,31%	244.905	103.217
2013	5.164.708 12,13%	153.011	65.068
2014	5.164.708 12,13%	162.474	62.527

Parece claro que la Ley ha llegado tarde, pues de las cifras que arrojan estos datos se desprende que mientras la deuda municipal va creciendo, desde 2009 las cifras de ingresos procedentes de los capítulos de aprovechamientos urbanísticos y enajenación de terrenos van descendiendo de forma considerable, fruto sin duda de la escasa actividad urbanística e inmobiliaria de estos seis últimos años.

Sin duda el legislador confía en que la recuperación inmobiliaria pueda equilibrar las cuentas municipales de los próximos años.

5.2 El contenido concreto de la disposición final cuarta de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El preámbulo de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no hace una mención expresa a esta cuestión. Es decir, a la posibilidad de destinar los productos de los PMS a reducir la deuda comercial y financiera de los ayuntamientos. El objetivo de esta medida hay que encuadrarlo en el contexto de la reforma del Artículo 135 de la CE en su nueva redacción aprobada en el año 2011, que consagra la Estabilidad Presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas.

En desarrollo del nuevo precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones a la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación del Principio de Estabilidad Presupuestaria, Sostenibilidad Financiera o Eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la administración local, así como mejorar su control económico financiero. Pues bien, de dentro de ese control económico financiero parece ser que le ha tocado el control a los Patrimonios Municipales de Suelo ratificando una actuación que ya venía produciéndose con anterioridad⁴⁹².

La profesora Elsa María Álvarez González mantiene que son muchas las cuestiones jurídicas que plantea este nuevo destino del patrimonio municipal de

⁴⁹² Así se refleja en último apartado del párrafo primero del Preámbulo de la Ley, indicando a continuación que transcurrido casi 30 años desde la entrada en vigor de la Ley siete/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y con más de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo Estatuto jurídico de la administración local. Y con este propósito se plantea la reforma que persigue varios objetivos básicos y entre ellos lograr la estabilidad y sostenibilidad financiera, y garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.

suelo precisamente por ser un uso de estos bienes, ajeno a lo que ha venido constituyendo su propia finalidad y, aunque la jurisprudencia y los informes dictados por el Tribunal de Cuentas y las diferentes Cámaras de Cuentas Autonómicas han puesto de manifiesto la ineficacia de esta institución, tanto como herramienta para intervenir en el mercado de suelo como para garantizar la función social de la propiedad, debido a su utilización por los ayuntamientos como una fuente de financiación habitual de los gastos e inversiones municipales.

Finalmente cree que la finalidad de utilizar estos bienes para reducir deuda pública de los municipios, desnaturaliza la institución y evidencia la dificultad de determinar su verdadero alcance y significado.⁴⁹³

La nueva disposición final cuarta modifica el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo para incorporar un nuevo apartado 5 al Art.39 con la siguiente redacción:

Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público de suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:

- a- Haber aprobado el presupuesto la tía local en el año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores*
- b- Tener el registro del patrimonio municipal de suelo correctamente actualizado*
- c- Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo*
- d- Que exista un acuerdo del pleno de la corporación la que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de*

⁴⁹³ ALVAREZ GONZALEZ, E.M., “el Nuevo Destino de los Patrimonios Municipales de Suelo” *Revista Andaluza de Administración Publica*, nº 88, año 2014 p.128.

deuda de la corporación local indicando el modo en que se procederá a su devolución

- e- Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.*

El importe del que se disponga de vez deberá ser repuesto por la corporación local en un plazo máximo de 10 años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por el acuerdo del pleno para la devolución del patrimonio municipal del suelo de las que entidades utilizadas.

Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes a la adopción del acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos Corrientes, las anualidades citadas del párrafo anterior

Por el momento poco se puede decir de su aplicación y consecuencias de esta decisión, habrá que esperar a los correspondientes informes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque dada la crisis inmobiliaria y la evolución de las cifras de los componentes de monetización y enajenación de parcelas parece que no ayudara de mucho esta medida a los fines que se pretenden.

Lo que sí podemos hacer es reseñar algunas opiniones de la doctrina sobre este tema. En este sentido, dice Martín Valdivia, después de indicar que con este nuevo giro conceptual los PMS han dejado definitivamente de ser lo que debieran; en realidad, dice el autor, se me antoja como el certificado de defunción de algo que ya llevaba exánime una década⁴⁹⁴.

Para la profesora Álvarez González, para hacer uso de esta medida, los municipios deberán hacer un enorme esfuerzo con la intención de cumplir con los requisitos formales que se exigen, máxime después la ineficacia demostrada a lo largo de los años para llevar una correcta gestión del patrimonio municipal de suelo tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas.

⁴⁹⁴ MARTÍN VALDIVIA, S., Los patrimonios municipales de suelo.... op. cit., p.16.

Asimismo, las Comunidades Autónomas deberán proceder a regularlo en sus respectivas legislaciones sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo, y ello porque existen algunos elementos de la regulación estatal que, a pesar de tener carácter básico, necesitan alguna concreción y desarrollo para que pueda ser de aplicación. Así, por ejemplo ante la indeterminación del Texto Refundido de la Ley del Suelo del 2008 (hoy Texto Refundido de 2015) es preciso determinar qué bienes de los integrantes del patrimonio municipal de suelo pueden destinarse a esta finalidad, si la misma afecta los bienes inmuebles y los ingresos o solo a estos últimos, y si fueren estos últimos es necesario identificar cuáles, si los procedentes de la enajenación y explotación del Patrimonio Municipal del Suelo, o también los ingresos procedentes de las sanciones urbanísticas, de los convenios urbanísticos, o de cualquier otro ingreso integrante de este patrimonio recogido en la leyes autonómicas ⁴⁹⁵.

⁴⁹⁵ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E.M. "El Nuevo Destino de los Patrimonios...", óp. cita pp. 125-127

CAPÍTULO IX

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y SUS CONSECUENCIAS EN LA FISCALIDAD MUNICIPAL.

PLANIFICACIÓN, GESTIÓN URBANÍSTICA (REPARCELACION Y URBANIZACION), EDIFICACIÓN Y APROVECHAMIENTO DEL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL.

1.-Introducción

Urbanismo y Fiscalidad Municipal se encuentran estrechamente unidos a la hora de configurar los ingresos municipales, ya que las diferentes fases que comprende la ordenación urbana (planificación, gestión, urbanización y edificación), generan diferentes impuestos y tasas municipales que constituyen una fuente muy importante de los ingresos municipales.

La Ordenación Urbana, en todas sus fases, desde la planificación general del municipio, pasando por la reparcelación y urbanización, hasta la edificación, va generando una serie de actos de naturaleza jurídica y económica que son fuente de ingresos municipales. Así, veremos que la planificación urbana, la gestión de dicho planeamiento (reparcelación y urbanización), y la edificación tienen sus consecuencias económicas en las diferentes Impuestos y tasas que componen la tributación municipal. Todas

estas fases de la Ordenación Urbana incidirán de en la tributación municipal al recaer sobre las mismas diferentes tributos municipales.

Veremos también que el Dominio Público municipal resultante de la actuación urbanística como son las calles, parques, espacios libres y subsuelo son objeto de aprovechamiento económico a través de las tasas por aprovechamiento privado del suelo, vuelo y subsuelo municipal.

En efecto el primer paso de la ordenación urbana como es la planificación urbanística de un término municipal supone una transformación de la naturaleza de los bienes inmuebles situados en dicho término, y, esa transformación ya es una fuente importante en la recaudación municipal, pues al cambiarla naturaleza de lo que antes eran bienes rústicos y convertirlos en urbanizables o urbanos supone un cambio en el valor catastral del Impuesto sobre Bienes Inmuebles(en adelante IBI) y el sometimiento a tributación las Transmisiones Patrimoniales de los inmuebles de naturaleza urbana en el Impuesto Sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante IIVTNU),

La diferencia en el valor catastral entre los bienes de naturaleza rústica y los bienes de naturaleza urbana, compuestos a su vez por los propios suelos y las edificaciones que en ellos se construyen, conlleva a su vez una gran diferencia de cuota recaudatoria en el IBI. A nivel nacional, en concreto para el año 2015 la recaudación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza **rústica** ascendió a 317.730.000 € mientras que la recaudación por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza **urbana** ascendió a 12.211.500.000 €. ⁴⁹⁶.

⁴⁹⁶ Ministerio de Hacienda, Informe sobre la Hacienda local en cifras. A nivel de ciudades vamos a ver el importe recaudado por tres ciudades, una gran ciudad como Madrid una de tipo medio como Zaragoza y otra ciudad pequeña como Segovia, pues bien, en el ayuntamiento de Madrid para el presupuesto del año 2016 el Impuesto Sobre Bienes Inmuebles de naturaleza rústica asciende a 614.224 € mientras que los ingresos por el impuesto de bienes inmuebles de naturaleza urbana ascienden a 1.258.774.008 €. En la ciudad Zaragoza el cierre del ejercicio 2015 arrojaba las siguientes cifras en relación con este impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica 4.100.000 € y en cambio el impuesto Sobre Bienes Inmunes de naturaleza urbana ascendía la cifra de 156.100.000 €. La ciudad de Segovia el presupuesto del año 2015 se cerró con unos ingresos por el impuesto de bienes inmuebles de naturaleza rústica de 168.000 € mientras que los ingresos por el impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana se cerraron en 17.017.595 €. Información obtenida de las páginas web del Ministerio de

Pero la planificación urbanística, que trae como consecuencia la diferente clasificación de la naturaleza del suelo en rústicos, urbanos y urbanizables, es solo el comienzo del proceso generador de ingresos fiscales para el municipio, ya que a través de las diferentes fases de la ordenación urbana que siguen a la planificación, como son la reparcelación, urbanización y la edificación, se van a producir diferentes fuentes de ingresos fiscales municipales a través de determinados impuestos y tasas que gravan todo el proceso urbanístico.

Desde la planificación hasta la culminación del proceso urbanístico mediante la construcción de los diferentes edificios en los que se concreta el uso y la edificabilidad prevista en la ordenación urbana y el aprovechamiento del dominio público municipal, resultante también de dicho proceso, la fiscalidad municipal encuentra importantes fuentes de ingresos a través de diferentes figuras tributarias. En consecuencia, vamos a analizar la incidencia fiscal de las siguientes fases que comprende este proceso:

- Aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana Municipal, a través del cual se produce la clasificación de los suelos municipales en urbanos, urbanizables y no urbanizables, y su consiguiente actualización en el Catastro Inmobiliario.
- Aprobación del Proyecto de Reparcelación donde se produce la adjudicación a los propietarios de la parcela individualizada, urbanizada y concretada sus características urbanísticas de uso edificabilidad
- Realización de las Obras de Urbanización.
- Construcción de la edificación prevista en el planeamiento. En esta fase la fiscalidad municipal encuentra diferentes fuentes de tributación municipal a través del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (en adelante ICIO) y las Tasas municipales por el otorgamiento de

Hacienda (la hacienda local en cifras) y de las de los Ayuntamientos de Madrid Zaragoza y Segovia.

licencias de edificación y de primera ocupación o actividad de los edificios.

- Fiscalidad de la edificación terminada que somete a tributación a través del IBI la propiedad y tenencia en usufructo, no solo de los terrenos sino también la construcción realizada en los mismos, de conformidad con el planeamiento, constituyendo uno de los impuestos que aporta los mayores ingresos fiscales a las arcas municipales.
- Tasas por ocupación privativa del dominio público municipal. Cuestión novedosa en las ciudades por el aumento experimentado en estos últimos años de instalaciones de terrazas en la vía pública, tanto abiertas como cerradas, sin duda, debido a la prohibición de fumar dentro de los establecimientos públicos de ocio y restauración. Lo que ha ocasionado convertir en verdaderos locales comerciales destinados a la restauración enormes cantidades de suelo público municipal.

Veremos cómo se grava esta ocupación del espacio público, cuáles son los criterios para establecer las tasas por la ocupación del dominio público del suelo, qué diferencias económicas hay entre las tasas que cobra el Ayuntamiento de Madrid y lo que supondría el alquiler normal de un local en la misma calle, sin olvidar otra fuente de ingresos municipales por la relativa a la ocupación del subsuelo público por las empresas de telefonía, gas, electricidad y el régimen especial de Telefónica de España.⁴⁹⁷.

En definitiva, se trata de analizar de forma cronológica los aspectos fiscales de la Ordenación Urbanística de la Ciudad. Es decir, se pretende ver las consecuencias que para la fiscalidad municipal tiene todo el proceso de planificación, gestión y edificación, y finalmente las consecuencias fiscales del resultado final del proceso urbanístico en lo referente a la edificación terminada y a los ingresos procedentes del aprovechamientos privativo del dominio público municipal del suelo y subsuelo, viendo fundamentalmente la naturaleza

⁴⁹⁷ Hay que indicar que en el capítulo relativo a la de ocupación del Dominio Público Municipal, solamente por la Tasa por Estacionamiento de vehículos de residentes y no residentes asciende en el presupuesto del Ayuntamiento de Madrid del año 2016 a la cantidad de 96 000.000€

del tributo y los elementos más importantes que afectan a la recaudación municipal, con la determinación del hecho imponible, la cuantificación de las bases imponibles del tributo y el cálculo de la cuota.

Respecto a todas estas cuestiones relativas a los elementos esenciales de cada tributo, se analizarán los diversos problemas que se han planteado ante los tribunales o que se están planteando en la actualidad, y que pueden alterar en algunos impuestos los ingresos municipales.

Concretamente, se han planteado y resuelto definitivamente por STS de fecha 30 de mayo de 2014, la cuestión de la inclusión del suelo urbanizable a efectos de considerarlo como suelo urbano en el IBI y en el IIVTNU. También sobre este último impuesto se están produciendo sentencias, en el sentido de no someter a tributación los supuestos de ventas con pérdida, existiendo en la actualidad, dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por dos Juzgados de lo Contencioso –Administrativo.

Además, veremos cómo el catastro inmobiliario como registro administrativo de competencia Estatal dependiente del Ministerio de Hacienda, tienen valorados a efectos fiscales todos los inmuebles del término municipal. Esta valoración depende fundamentalmente de la naturaleza del bien inmueble en cuestión, es decir, su valoración depende de las características urbanísticas del inmueble distinguiendo a estos efectos tres grandes grupos:

Los inmuebles de naturaleza rústica

Los inmuebles de naturaleza urbana

Los inmuebles de características especiales ⁴⁹⁸

⁴⁹⁸ Dejamos aparte de la influencia en la fiscalidad de los denominados Bienes Inmuebles de Características Especiales ya que estos inmuebles no depende esencialmente de la clasificación urbanística del suelo de competencia Municipal sino que su construcción es una decisión de competencia Estatal y constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble y se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos en los siguientes grupos: los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, y las centrales nucleares. Las presas, saltos de agua y embalses, incluidos su lecho o vaso, excepto los destinados

En definitiva, no se trata de analizar con detalle los diversos elementos configuradores de los respectivos tributos municipales, pues esta función ya es y ha sido objeto de numerosos trabajos. El objetivo, por tanto, es centrarnos en aquellos aspectos de la tributación relacionada con el urbanismo, que afectan o pueden afectar a la recaudación del mismo y sobre todo viendo la evolución de los ingresos desde de una época de gran actividad del sector inmobiliario en España a una época marcada por una enorme crisis de la actividad que prácticamente ha dejado paralizado el sector inmobiliario, tomando el periodo comprendido entre los años 2004-2014 que comprenden el auge y declive del sector inmobiliario en España y comprobaremos el diferente efecto de la crisis entre los impuestos de tenencia (IBI) y los de actividad (ICIO).

Por último, veremos la trascendencia y porcentajes que tienen y han tenido en los últimos años en los ingresos municipales los diferentes tributos a la luz de los diferentes informes del Ministerio Hacienda.

2.- Efectos de la aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana en la Fiscalidad Municipal: La consecuencia inmediata de actualizar las ponencias de valores catastrales en el municipio afectado por el planeamiento para incorporar los nuevos suelos urbanos o asimilables a urbanos.

2.1 Introducción: Planeamiento Urbano y Catastro Inmobiliario.

La naturaleza de los diferentes inmuebles municipales viene determinada por la Ordenación Urbanística del municipio y concretamente en la fase de planeamiento cuando se produce la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana Municipal.

En esta aprobación definitiva se produce la manifestación de dos competencias, por una parte, la Municipal, en cuanto tiene la competencia de la aprobación inicial y provisional del planeamiento urbano y por otra, la

exclusivamente al riago. Las autopistas, carreteras y túneles de peaje. Y los aeropuertos y puertos comerciales.

Autonómica que es la Administración competente para la aprobación definitiva de dicho planeamiento.

Mediante la realización de estas dos competencias se produce la aprobación del planeamiento urbano de la ciudad y consecuentemente la clasificación de los suelos en urbanos, urbanizables, y no urbanizables. Esta clasificación del suelo es recogida posteriormente por el Estrado a efectos tributarios, clasificándolos a efectos fiscales como suelos de naturaleza urbana urbanizables y rústicos.

En efecto la clasificación del suelo municipal, se realiza a través de los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuya finalidad ya fue establecida el Artículo 9 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, en el sentido de dividir el territorio municipal en zonas y asignando el destino de cada una de ellas según las necesidades del programa urbano.

Según esta primera Ley, el territorio de los municipios con plan general se clasificará en suelo urbano, de reserva urbana y rústico.

Las leyes posteriores modificaron esta clasificación en urbano, urbanizable y no urbanizable y a raíz de la STC 61/1997 de 20 de marzo, son las diferentes Autonomías las que en su Legislación Urbanística establecen los diferentes tipos de suelo que puede contener el Plan General de Ordenación Urbana Municipal⁴⁹⁹.

En general todas las legislaciones urbanísticas de las diferentes Comunidades Autónomas clasifican el suelo en:

Suelo urbano

Suelo urbanizable

Suelo no urbanizable de protección

⁴⁹⁹En líneas generales la clasificación del suelo del suelo de la Ley de 12 de mayo de 1956, se ha mantenido en la legislación urbanística tanto Estatal como Autonómica con la denominación de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (Artículo 77 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril.

A su vez, el suelo urbanizable en general y con diversa terminología se divide en suelo urbanizable sectorizado, integrado por los terrenos que el planeamiento general prevea expresamente que deben transformarse en suelo urbano y que, a tales efectos, se dividen en recintos denominados sectores; y suelo urbanizable no sectorizado, integrado por los restantes terrenos adscritos al suelo urbanizable.

Como veremos la división del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable tiene su importancia a efectos de la fiscalidad municipal, pues la valoración catastral de los diferentes inmuebles se realiza en función de su clasificación urbanística y desde el mismo momento en que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana Municipal por la Comunidad Autónoma, se produce la intervención Estatal a través del Catastro Inmobiliario para asignar nuevos valores a las fincas afectadas por el planeamiento de conformidad con los criterios recogidos en la Ponencia de Valores.

En primer lugar hay que indicar que el Catastro Inmobiliario, de conformidad con el art.1º de su Ley reguladora, es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda, en el que se describen los bienes inmuebles en rústicos, urbanos y de características especiales⁵⁰⁰.

Por otra parte, de conformidad con el Artículo 4 de la ley:

La formación y el mantenimiento del catastro inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado. Estas funciones, que comprenden, entre otras, la valoración, la inspección y de elaboración y gestión de la cartografía catastral, se ejercerán por la Dirección General del Catastro, directamente o a través de las distintas fórmulas de

⁵⁰⁰ El Artículo 6 apartado 1 de la Ley del Catastro Inmobiliario establece en este sentido lo siguiente : A los exclusivos efectos catastrales, tienen la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios proindiviso y, de los mismos en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito cualquiera que sea su dueño y con independencia de otros derechos que recaiga sobre el inmueble .

colaboración que se establezcan con las diferentes administraciones, entidades y corporaciones públicas.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior la superior función de coordinación de valores y la aprobación de las ponencias de valores se ejercerán en todo caso por la Dirección General del Catastro.

Como vemos, uno de los contenidos del catastro inmobiliario es la valoración de los inmuebles cuya superior función se ejerce a nivel Estatal por la Dirección General del Catastro dependiente del Ministerio de Hacienda.

La valoración individualizada de los inmuebles de un municipio se realiza de conformidad con el Artículo 24 de la Ley del Catastro, mediante la aplicación de los criterios recogidos en la correspondiente Ponencia de Valores, que es el documento que recoge los criterios para realizar la valoración de todos los inmuebles del término municipal conforme a lo que se establezca reglamentariamente.

En la actualidad estas normas reglamentarias vienen recogidas en las siguientes:

- Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las Construcciones para Determinar el Valor Catastral de los Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana.
- Orden de Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1998 que regula el coeficiente RM de relación a mercado.
- Real Decreto 1213/2005 de 26 de abril por la que se aprueba el Módulo Valor M para la determinación de los Valores del Suelo y de Construcción de los Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana en las valoraciones catastrales.

- Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración Catastral de los Bienes Inmuebles de Características Especiales⁵⁰¹.

La aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana, desde el punto de vista de la imposición municipal supone, primero en una variación de la naturaleza de los inmuebles municipales, y segundo en una nueva valoración catastral de los inmuebles del término municipal afectados por el planeamiento. La nueva clasificación de los suelos por el planeamiento tiene sus consecuencias, como ya hemos indicado en el ámbito de la tributación municipal concretamente en el IBI y en el IIVTNU.

En el IBI porque la aprobación del planeamiento provoca una nueva clasificación del suelo del municipio y en consecuencia una adaptación del valor catastral a las nuevas circunstancias de la planificación urbana pues, indudablemente, el paso de suelo no urbanizable a urbano o urbanizable significa que inmediatamente se tenga que adaptar a dichos suelos los criterios de la Ponencia de Valores para la nueva valoración y supondrá, por lo tanto, un aumento del valor catastral de estos suelos.

Por lo tanto, esa nueva clasificación y valoración tendrá efectos en el IBI y en el IIVTNU. En el IBI porque modifica el Valor Catastral - Base Imponible del impuesto y el IIVTNU porque este impuesto sujeta a tributación las transmisiones onerosas y lucrativas de los terrenos con la calificación urbanística de urbanos y urbanizables en cuanto estos tengan la consideración de urbanos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

⁵⁰¹ Hay que señalar que respecto a la valoración catastral de los bienes inmuebles rústicos no es de aplicación lo establecido en el Título II de la Ley del Catastro ya que, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley del Catastro el valor catastral de los referidos bienes será el resultado de capitalizar al 3% el importe de las bases liquidables vigentes para la estación de la contribución territorial rústica y pecuaria correspondientes al ejercicio 1989, obtenidos mediante la aplicación de los tipos Evaluatorios de dicha contribución, prorrogados en virtud del real decreto Ley siete/1988 de 29 de diciembre, sobre prórroga y adaptación urgentes determinadas normas tributarias o de los que se hayan aprobado posteriormente en sustitución de ellos, y sin perjuicio de su actualización anual mediante los coeficientes establecidos y los que establezcan las leyes presupuestos generales del Estado una vez incorporadas las alteraciones catastrales que hayan experimentado en cada ejercicio.

Por lo tanto, de conformidad con los criterios de la ponencia catastral se establecen los diferentes valores catastrales para los diferentes inmuebles del término municipal en función de la naturaleza rústica, urbana o urbanizable que ha establecido para los diferentes suelos el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio⁵⁰².

2.2 Los efectos del planeamiento urbano en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles: La consecuencias fiscales de la transformación del suelo no urbanizable en urbano y urbanizable.

2.2.1 Las dos legislaciones en juego: La cuestión de la asimilación del suelo urbanizable en suelo urbano: La clarificación de la cuestión por la Sentencia del Tribunal Supremo en interés de la Ley de 30 de mayo de 2014.

Hemos visto en la introducción de este apartado la interrelación entre el catastro inmobiliario y la planificación urbana, en el sentido de que el catastro viene obligado a asignar una valoración a los suelos en función de la naturaleza de los mismos, y esta naturaleza se la da precisamente el planeamiento urbano. También hemos visto que de conformidad con la legislación urbanística el planeamiento urbano puede clasificar los suelos en urbanos, urbanizables y no urbanizables.

En este apartado vamos a analizar las cuestiones relativas a las consecuencias fiscales de la transformación de los suelos no urbanizables en suelos urbanos o urbanizables y el problema planteado sobre la asimilación de estos últimos suelos a suelos de naturaleza urbana y los criterios establecidos por la STS de 30 de mayo de 2014, sobre los requisitos del suelo urbanizable para que pueda ser asimilado a urbano a efectos de valoración catastral.

⁵⁰² El Artículo 6.1 de la Ley del Catastro Inmobiliario establece en este sentido lo siguiente : A los exclusivos efectos catastrales, tienen la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita, a tales efectos, el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario o de varios proindiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito cualquiera que sea su dueño y con independencia de otros derechos que recaiga sobre el inmueble.

La Ley del Catastro es tajante y deja muy claro los efectos sobre el valor catastral de las modificaciones de la naturaleza de los suelos surgidas con ocasión del planeamiento. Así, el Art.30, relativo al procedimiento simplificado de valoración colectiva, indica en su apartado 1 y 2.a, b y c lo siguiente:

1. *El procedimiento simplificado se iniciará mediante acuerdo que se publicará por edicto en la sede electrónica de la Dirección general del catastro y no requerirá la elaboración de una nueva ponencia de valores.*
2.
 - a) *Cuando tuviera por causa una modificación de planeamiento que varíe el aprovechamiento **de** los bienes inmuebles, manteniendo los usos anteriormente fijados, se determinarán los nuevos valores catastrales de las fincas afectadas por aplicación del valor recogido para esos usos en la ponencia vigente conforme a los parámetros urbanísticos mencionados.*
 - b) *Cuando tuviera por causa una modificación del planeamiento que varíe el **uso** de los bienes inmuebles, dichos bienes se valorarán tomando como valor del suelo el mínimo que corresponda a su nuevo uso, de los previstos en el polígono de valoración de la ponencia vigente en la que se hallen enclavados o, en defecto del mismo, el mismo para dicho uso de los incluidos en la mencionada ponencia. Dicha valoración deberá respetar en todo caso los criterios de coordinación de valores del municipio.*
 - c) *Cuando, con motivo de la modificación o desarrollo del planeamiento, los suelos adquieran la consideración de suelo de naturaleza urbana, de conformidad con lo dispuesto en la letra B del apartado dos del Artículo siete, podrá ser valorados mediante la aplicación de los módulos específicos para los distintos usos que se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda de Administraciones Públicas.*

Es decir, los cambios realizados por el planeamiento, modificando la naturaleza de los bienes, clasificación de bienes de naturaleza no urbanizable a suelo de naturaleza urbana, así como las modificaciones de los usos y

aprovechamientos establecidos en suelos ya clasificados, produce la modificación del valor catastral de dichos inmuebles en aplicación de los criterios establecidos en la Ponencia de Valores para la nueva naturaleza del suelo o para los nuevos usos y aprovechamientos de los suelos previamente clasificados como urbanos.

Por lo tanto, la modificación por el plan general de suelo municipal no urbanizable en urbano o urbanizable, como vemos, tiene efectos fiscales importantes, pues se modifica el valor económico de los inmuebles afectados y, por lo tanto, también su valor catastral con las consiguientes repercusiones que tiene en diferentes impuestos tanto Estatales como de las Comunidades Autónomas y municipios.

Es decir, la clasificación que realiza el Plan General de Ordenación Urbana tiene como consecuencias inmediatas que el valor catastral de diferentes suelos, concretamente los clasificados como urbanos o como urbanizables, pasen a tener un valor catastral muy superior al que tenían con la clasificación de suelo no urbanizable (Rustico en la terminología de la ley del catastro). Por consiguiente, en el ámbito municipal, esto supone un incremento sustancial de las bases imponibles en el IBI y la sujeción de estos bienes al IIVTNU.

Estas cuestiones sobre la adaptación del valor catastral en función de la nueva clasificación de los suelos del municipio o de la nueva atribución de aprovechamientos y usos diferentes a los que tenían con anterioridad por un nuevo planeamiento, no plantea en principio ningún problema, pues las ponencias de valores tienen previstas estas circunstancias y su correspondiente procedimiento de adaptación de los valores en función de las nuevas circunstancias de los inmuebles.

En cambio, el problema ha surgido al asimilar a efectos catastrales el suelo urbanizable al suelo de naturaleza urbana, y cuyo origen viene de la Ley 48/2002 del Catastro Inmobiliario de 23 de diciembre y sucesivas modificaciones que asimilan a suelo de naturaleza urbana los suelos urbanizables que reunieran determinadas características.

Concretamente, el Artículo 2 en su apartado 4 de esta Ley del año 2002 definía por suelo de naturaleza urbana:

*El calificado por el planeamiento urbanístico como urbano, y el que, de conformidad con la Disposición adicional segunda de la Ley 6/1998, de 13 de abril sobre Régimen del Suelo y Valoraciones tengan la consideración de urbanizables y el que reúna características contenidas en el Artículo 8 de la ley citada. Tendrán la misma consideración aquellos suelos en los que se puedan ejercer facultades urbanísticas equivalentes a las anteriores según la legislación autonómica*⁵⁰³.

Esta definición de la naturaleza de los suelos tuvo una nueva redacción en el Art.7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano; los terrenos que tengan la consideración de urbanizables según el planeamiento y estén incluidos en sectores, así como el resto del suelo clasificado como urbanizables a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrollan, y el que reúna las características contenidas en el Artículo ocho de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Pero las modificaciones no acaban con el Texto Refundido del catastro del año 2004 ya que, en virtud de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre de medidas para prevención del fraude fiscal se da una nueva redacción al Art. 7 de la Ley del Catastro con el siguiente tenor literal:

⁵⁰³ El Artículo ocho de la Ley 86/1998, de 13 de abril del Régimen del Suelo y Valoraciones, establecía que tendrán la consideración de suelo urbano a los efectos de esta ley a) el suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística. Asimismo la disposición adicional segunda indicaba que a los solos efectos de lo dispuesto en el Artículo 62 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de acuerdo con la redacción otorgada por el Artículo 21 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, tendrán la consideración de urbanizables los terrenos que así clasifique el planeamiento y estén incluidos en sectores, así como al resto del suelo clasificado como urbanizables a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle.

Se entiende por suelo de naturaleza urbana:

- a) *El clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente.*
- b) *Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos a los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que estén incluidos en sectores o ámbitos espaciales delimitados, así como los demás suelos de este tipo a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo.*

Esta redacción de año 2006 ha vuelto a modificarse con ocasión de la STS en interés de la Ley de 30 de mayo de 2014

El origen de esta sentencia se produce con ocasión de la STSJ de 26 de marzo de 2013 que resuelve una reclamación relativa a la inclusión como suelo urbano de determinados terrenos que, a pesar de estar dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz, los demandantes manifiestan que son de naturaleza rústica. Ello porque, aunque estamos ante un suelo urbanizable, no se encuentra en desarrollo tal y como exige el Artículo 7.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Que precisa que el suelo será urbano a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que establezca las determinaciones para su desarrollo y que reúna las características contenidas en el art. 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril ,sobre Régimen del Suelo y Valoraciones⁵⁰⁴.

⁵⁰⁴ El recurso Contencioso Administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, tenía su origen en la impugnación de la resolución del Tribunal Económico Administrativo Regional de Extremadura de fecha 21 de diciembre de 2010, que desestima la reclamación presentada por un particular como consecuencia de la valoración individual de un inmueble como resultado de la valoración colectiva parcial del municipio de Badajoz, llevar a cabo en el año 2009 con efectos a partir del año 2010. La impugnación se fundamentaba en nulidad de la valoración por cuanto las fincas en cuestión, pese a estar dentro del perímetro que delimita el suelo urbano de Badajoz, es de naturaleza rústica, violando por tanto el Artículo 31.1 de la constitución española, pues al fijar un valor tan desproporcionado y absurdo en un plazo máximo de cinco años tendrá efectos confiscatorios.

Pues bien, el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura fue el siguiente

Una interpretación lógica y sistemática del Artículo 7.2 del real decreto legislativo 1/2004 lleva a la conclusión de que sólo pueden considerarse bienes urbanos a efectos catastrales los inmuebles considerados por el plan general como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada.

Contra esta Sentencia del TSJE, el Abogado del Estado interpone Recurso de Casación en Interés de la Ley, por considerar que la doctrina que sienta esta sentencia del TSJE sobre la interpretación del Art. 7.2 de la Ley del Catastro Inmobiliario es gravemente dañosa y errónea para el interés general, con la siguiente petición:

“El Artículo 7.2 b) del texto refundido de la ley del catastro inmobiliario no exige, a efectos de la consideración como suelo de naturaleza urbana del suelo urbanizable incluido en sectores o ámbitos espaciales delimitados, la aprobación de un instrumento urbanístico que determine su ordenación detallada”

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 30 de mayo de 2014 fijó los siguientes criterios, que por el interés aclaratorio en aspectos tan importantes como la diversidad de la legislación urbanística, la definición de los suelos urbanizables, el doble criterio de valoración contenidos Legislación Estatal del Suelo y Valoraciones y en la Legislación Catastral, se analizan a continuación:

En primer lugar, la STS deja constancia de la **confusión** reinante en la normativa urbanística como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 atribuyendo la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Manifiesta que hay que reconocer que las leyes autonómicas designan los terrenos urbanizables con denominaciones diversas.

En efecto, algunas leyes autonómicas distinguen entre suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado; otras entre urbanizable delimitado y suelo urbanizable no delimitado; otras entre suelo urbanizable priorizado y suelo urbanizable no priorizado, y otras entre urbanizable programado y suelo urbanizable no programado⁵⁰⁵.

Por otra parte, el TS tiene en cuenta las dos legislaciones que afectan esta cuestión. Es decir, la Ley del Suelo Estatal y la Ley del Catastro Inmobiliario indicando que si se desconocen las dos normativas nos podremos encontrar con valores muy diferentes, consecuencia de métodos de valoración distintos, de suerte que un mismo bien inmueble tenga un valor sustancialmente diferente según el sector normativo de que se trate, fiscal o urbanístico, no siendo fácil justificar que a efectos fiscales otorgue al inmueble un valor muy superior al que deriva del Texto Refundido de la Ley del Suelo, obligando al contribuyente soportar en diversos tributos una carga fiscal superior, mientras que resulta comparativamente infravalorado a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial.

La sentencia resuelve la discrepancia entre las normativas estatales del suelo y del catastro con el siguiente argumento:

En consecuencia, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas pueden precisar la noción de suelo urbanizable en sus respectivos ámbitos

⁵⁰⁵ Sigue diciendo la Sentencia Incluso dentro del suelo urbanizable sectorizado esto es el que el plan general destinada a ser urbanizado para completar expandir el núcleo correspondiente estableciendo la delimitación de sectores, existen normativas que clasifican dicho suelo en suelo sectorizado ordenado y no ordenado, siendo el suelo sectorizado ordenado aquel suelo para que el plan general establezca directamente su ordenación pormenorizada de forma que se pueda proceder a su ejecución sin trámites de ordenación ulterior constituyendo sólo urbanizable sectorizado no ordenado aquellos terrenos que el plan general considera susceptibles de urbanización previa su **ordenación pormenorizada** mientras correspondiente plan, en las condiciones y términos establecidos por el plan general. El Fundamento de Derecho Quinto de la Sentencia. Dice la sentencia que en esta última línea se encuentra la Ley del suelo y de ordenación del territorio de Extremadura, al distinguir dentro del suelo urbanizable entre suelo urbanizable con condiciones y suelo urbanizable sin condiciones, siendo el primero el integrado por los terrenos a los que el plan general considera debe asignarse condiciones concretas para su posible desarrollo en los dos primeros quinquenios de ejecución del mismo, dependiendo del de dependiendo el desarrollo del plan parcial; estando integrado el urbanizable sin condiciones por los terrenos reservados para su posterior incorporación al proceso urbanizador previo análisis y constatación fehaciente de su necesidad, por lo que la incorporación al proceso urbanístico deberá establecerse en la revisión del programa de actuación que significa la incorporación del suelo urbanizable con condiciones.

territoriales, y que los Ayuntamientos son competentes para acometer aquellas recalificaciones que estimen necesarias, la homogeneidad en la hermenéutica de los designios del Artículo 7 de la Ley del Catastro exige acudir, en caso de duda, a los criterios dimanantes de la Ley del Suelo del 2008 evitando las incoherencias generadas por la concurrencia de dos regulaciones tan distintas sobre una misma realidad fáctica.

La sentencia reconoce la prevalencia del Texto Refundido de Ley del Suelo 2/2008 al indicar que el derecho fundamental de propiedad reconocido en el Art. 33 de la Constitución se conforma por su régimen jurídico y el régimen de valoración del suelo, y que tales condiciones son las reguladas en la Ley del Suelo Estatal ejerciendo dicha norma una vinculación respecto al resto, que inciden de un modo u otro en ciertos aspectos de la propiedad del suelo.

Por último, el TS desestima el recurso de casación en Interés de la Ley interpuesto por el abogado del Estado y deja firme la sentencia dictada por TSJE en los términos antes señalados, es decir:

Que sólo pueden considerarse bienes urbanos a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada.

2.2.2 La reforma de la Ley del Catastro Inmobiliario mediante Ley 13/2015 de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo: Adaptación de la legislación catastral al criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014.

Como consecuencia de la sentencia y la propuesta del defensor del pueblo se aprueba la Ley 13/2015 de 24 de junio, de reforma de la Ley

Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo⁵⁰⁶.

El apartado V de la Exposición de Motivos de la Ley declara expresamente que se recoge el criterio jurisprudencial que considera que los suelos urbanizables **sin** planeamiento detallado o pormenorizado deben ser clasificados como bienes inmuebles de naturaleza rústica y se aprueban nuevos criterios para su valoración teniendo en cuenta sus circunstancias de localización.

Asimismo, se indica que la ley servirá para agilizar y regular el cambio de clasificación de estos suelos urbanizables, se adapta el régimen transitorio de la ley y se modifica el procedimiento simplificado de valoración colectiva, lo que también permitirá en lo sucesivo adaptar con mayor agilidad los criterios de valoración contenidos en las ponencias de valores catastrales a los cambios en las circunstancias urbanísticas de los inmuebles, sin necesidad de aprobar nuevas ponencias.

En esta reforma se modifican por tanto una serie de preceptos del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, además de los derivados del nuevo sistema de coordinación con el Registro de la Propiedad.

En consecuencia, con la anterior, la letra b) del apartado 2 del Art. 7 de la Ley del Catastro queda redactada de la siguiente forma:

Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados

⁵⁰⁶ El Defensor del Pueblo en su escrito dirigido a la Secretaría de Estado de Hacienda dice en su apartado 4 que la principal dificultad para adaptar esta regulación a la normativa vigente viene dada por el hecho de que legislador Estatal no precisa lo que entiende por sólo urbanizable ni por suelo sectorizado, y acude el tribunal al sentido ordinario de los vocablos. Recurre a la definición que recoge el Diccionario de la Real Academia de la Lengua del término “urbanizable” como terreno que se puede urbanizar. Esta referencia al sentido básico del término tiene justificada porque tras la promulgación de la sentencia del tribunal constitucional 61/1997 que declaró inconstitucional es una buena parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1922 de 26 de junio, la variedad y heterogeneidad de las denominaciones de las situaciones de suelo en cada Comunidad Autónoma, no permite establecer una **garantía de claridad** para la clasificación del suelo con la nueva norma ya que la mayoría de los planeamientos municipales vigentes se dictaron bajo textos auspiciados por la norma abrogada.

*prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y **se hayan establecido para ellos las determinaciones** de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable.*

La Ley 13/2015 de 24 de junio responde a este nuevo criterio jurisprudencial por cuanto la nueva redacción del Art. 7.2. b), establece de modo aparentemente claro, que para que un suelo adquiriera la clasificación de urbano a efectos de valoración catastral, es preciso que, además de haberse previsto ya por la ordenación territorial o urbanística su paso a la situación de suelo urbanizado, se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada y pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable⁵⁰⁷.

Sin embargo, y aun clasificándose nominalmente de suelo rústico en la nueva regulación del catastro inmobiliario, el valor catastral del suelo susceptible de ser urbanizado, pero sin desarrollo urbanístico pormenorizado sigue sin equipararse al del suelo rústico, sino que se establecerá por Orden del Ministerio y Administraciones Públicas una valoración diferenciada en función de su localización, según los módulos que aprueben por dicho Ministerio

⁵⁰⁷ LOZANO CUTANDA, B. Y LOPEZ MUIÑA A., “El IBI del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015 ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?” *Informe de Gómez Acebo & Pombo*, julio de 2015, p. 2 Sigue diciendo este informe que sin embargo y aun clasificándose nominalmente de suelo rústico en la nueva regulación del catastro inmobiliario, el valor catastral del suelo susceptible de ser urbanizado pero sin desarrollo urbanístico pormenorizado **sigue sin equipararse al del suelo rústico** y ello es así porque la Ley 13/2015 no se limita a adecuar la regulación de la valoración catastral del suelo a la doctrina jurisprudencial entre la simple asimilación del valor catastral de los suelos urbanizables sin desarrollo artístico al de los bienes inmuebles rústicos sino que establece una valoración diferenciada en función de su localización, según los módulos que apruebe el Ministerio de Economía y Hacienda. Así lo establece el apartado dos de la disposición transitoria segunda del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario que dice: No obstante lo dispuesto en el apartado anterior para la valoración del suelo rústico tratándose de inmuebles rústicos cuyo suelo haya sido clasificado como urbanizables por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística probados o cuando éstos prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y en tanto no cuenten con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, su valoración catastral se realizará mediante los módulos que, en función de su localización, se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf>

Así lo establece el nuevo apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario que literalmente dice:

No obstante lo dispuesto en el apartado anterior para la valoración del suelo rústico tratándose de inmuebles rústicos cuyo suelo haya sido clasificado como urbanizables por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados o cuando éstos prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y en tanto no cuenten con determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, su valoración catastral se realizará mediante los módulos que en función de su localización, se establezcan por Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por último, hay que señalar que la modificación de la Ley del Catastro para adaptarla a la Sentencia del Tribunal Supremo tendrá efectos económicos en los ingresos de los municipios, pues como señala el Abogado del Estado en su escrito de interposición del recurso de casación en interés de la ley, el número de inmuebles que se pueden ver afectados son más de 900.000 en todo el territorio.

Partiendo de esta cifra establecida por el Abogado del Estado, la revista Crónica Tributaria hace las siguientes reflexiones:

Teniendo en cuenta que, según los datos del catastro de 2012 España (excluidas las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra existen 13.496.434 parcelas con la consideración de urbanas, se encontrarían afectadas el 6,67% del total de dichas parcelas. Si tenemos en cuenta que en 2012 en España excluidas Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra existen 2.909.518 parcelas sin edificar se encontrarían afectadas el 30,23% del total de dichas parcelas.

El informe continúa señalando que respecto al IBI, y efectuadas las operaciones oportunas, las pérdidas económicas ascenderían a la nada desdeñable cifra de **267.871.209 €** si tenemos en cuenta que los derechos

reconocidos netos por los ayuntamientos fueron de 12.581.000.000 € por lo que, la posible minoración de la recaudación municipal como consecuencia de la sentencia Tribunal Supremo la podemos fijar en un 2,13% de recaudación general del IBI en todo el territorio nacional⁵⁰⁸.

2.3 Los efectos de la clasificación del suelo por el Planeamiento Urbano Municipal en el Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. Análisis de la problemática actual de este impuesto.

2.3.1 Introducción: Antecedentes legislativos del impuesto.

Otro de los efectos que tiene la clasificación del suelo en la fiscalidad municipal es que se somete a tributación en el IIVTNU las transmisiones patrimoniales onerosas y lucrativas de los suelos urbanos sujetos al IBI

Este impuesto se crea a comienzos del siglo XX por Real Decreto de 13 de marzo de 1919 con la intención de complementar los ingresos de los ayuntamientos, con motivo de la supresión de los impuestos de consumo, y de conformidad con su artículo único:

Los Ayuntamientos podrán imponer con carácter ordinario para cubrir las atenciones de sus presupuestos, un arbitrio sobre los incrementos de valor de los terrenos sitos en su término municipal

El impuesto se hacía efectivo con ocasión de las transmisiones de dominio y en los casos de separación del dominio directo y el útil, la transmisión de cualquiera de ellos funda la obligación de contribuir; pero solo por la parte correspondiente de incremento del valor. Las asociaciones, corporaciones y demás entidades de carácter permanente estarán sujetas a

⁵⁰⁸ ALIAS CANTÓN, M., "Efectos de la sentencia de 30 de mayo de 2014 en la aplicación de lo de los tributos locales", *Crónica Tributaria*, Boletín de Actualidad 3/2014, Instituto de Estudios Fiscales, p. 20.

una Tasa de Equivalencia, que se realizará mediante tasaciones periódicas de los terrenos que formen parte de su patrimonio⁵⁰⁹.

Se definía el incremento de valor a los efectos del gravamen, la diferencia en más, entre el valor corriente en venta del terreno en la fecha de su adquisición y el que el mismo terreno tuviera en la fecha de su enajenación, estableciéndose una serie de deducciones para obtener la base del arbitrio. Es decir en su origen ya se establecía claramente que lo que se sujetaba a tributación era la diferencia en más entre el valor corriente en venta en la fecha de adquisición y la fecha de transmisión⁵¹⁰.

El Estatuto de Calvo Sotelo dedicó los Arts.422 a 482 a tratar este impuesto y siguió manteniéndose su regulación, especialmente la definición del incremento como el aumento en más con algunas variaciones. Por ejemplo, se exceptuaban los terrenos afectos a las explotaciones agrícolas, forestales, ganaderas o mineras, y que no tengan la consideración legal de solares, a tenor del número3º del Artículo 386 del Estatuto⁵¹¹.

La legislación municipal de la República mantuvo su integridad la vigencia del libro segundo del Estatuto de Calvo Sotelo y la legislación de la posguerra, concretamente el Decreto de 25 de enero de 1946, por el que se

⁵⁰⁹ La denominada Tasa de Equivalencia gravaba cada diez años la mera tenencia del inmueble de las Entidades de Carácter Permanente y se suprime por la Disposición Transitoria quinta de la Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988.

⁵¹⁰ Decía el apartado C del Artículo único del citado Real Decreto que no se comprenderán en el valor originario del terreno ni en su valor actual, las edificaciones o instalaciones existentes en el mismo y también se establecía que el incremento del valor se deducirán para obtener la base del arbitrio el valor de las mejoras permanentes realizadas en el inmueble durante el período a que se refiera el incremento del valor objeto del arbitrio y subsistentes en la fecha en que nazca la obligación de contribuir, las contribuciones especiales de la referidas en el Real Decreto de 31 de diciembre de 1917 que se hayan devengado por razón del suelo en el mismo periodo y los gastos necesarios de la adquisición y de la enajenación que hubieran pesado sobre el actual enajenante. Entre estos gastos se comprenderán los gravámenes por el impuesto de Derechos reales y de transmisión de bienes, incluido los derechos de los liquidadores; pero no las multas ni los intereses de demora que en su caso hubiera sido impuestos con ocasión de la transmisión.

⁵¹¹ De conformidad con el Artículo 422 del Estatuto Municipal se entenderá por incremento de valor la diferencia el más entre el valor corriente en venta del terreno en la fecha en que termine el período de la imposición con respecto a dicho valor al comienzo del periodo. Para la determinación del valor corriente en venta se estará a lo dispuesto en el número seis del Artículo 386. El Artículo 386 apartado 6 establecía que se entenderá por Bob por valor corriente en venta, a éste y a todos los efectos de esta ley, la suma de dinero por la que, en condiciones normales, se hallaría comprador para el inmueble.

regulan provisionalmente las Hacienda Locales mantuvo el mismo criterio del Estatuto a la hora de regular el arbitrio sobre el incremento del valor de los terrenos en los artículos 99 y siguientes del citado decreto.

También la Ley de Régimen Local aprobado por Real Decreto 24 de junio de 1955 viene a ser una reproducción con ligeras variantes de la normativa legal anterior

Después de la Ley de régimen local de 1955 la novedad más importante viene por la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local en la que se da un giro importante a la regulación del Arbitrio sobre el Incremento del Valor de los terrenos, ahora llamado impuesto, estableciéndose nuevos tipos que ahora pueden llegar al 40%.

Esta Ley de Bases 41/1975 introdujo una cuestión importante en lo que se refiere a la justicia del tributo, ya que estableció en la Base 27. 11, que el valor inicial, determinado mediante estimaciones periódicas aprobadas por el ayuntamiento y en su caso la suma de las contribuciones especiales devengadas y las mejoras permanentes, se corregirán automáticamente con arreglo a los índices ponderados del coste de la vida publicados por el Instituto Nacional Estadística.

El valor final también se determinaba con arreglo a una estimación general de los terrenos del término municipal que el ayuntamiento deberá aprobar periódicamente, sin que pueda tomarse a estos efectos el valor declarado por los interesados. El periodo no podía ser superior a treinta años (base veintisiete apartados ocho en la que se regulan las bases del impuesto).

La citada Ley de Bases fue desarrollada por el Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, que se refiere al impuesto municipal sobre incremento valor de los terrenos. En el Artículo 92.5 se establece textualmente:

El valor inicial y, en su caso el importe de las contribuciones especiales y mejoras permanentes, se corregirán automáticamente con arreglo a los índices ponderados del coste de la vida, del conjunto nacional de poblaciones, publicados por el Instituto Nacional de Estadística. A tal efecto se multiplicará el valor inicial y, en su caso el de las mejoras permanentes y contribuciones

especiales por la estimación del valor de la peseta, calcula en función de los índices del coste de la vida correspondientes al 31 de diciembre inmediato anterior al año en que se hubiese adquirido el terreno, realizado la mejora, o abonado la contribución especial, respectivamente, y al 31 de diciembre anterior año en que entró en vigor el índice del valor aplicable a la fecha en que se transmita la propiedad o se transmita constituya el derecho real de goce, limitativo del dominio.

Posteriormente el Real Decreto Ley 15/1978, de 7 de junio, sobre aplicación inmediata del Real Decreto 32 50/1976, de 30 de diciembre, relativo a ingresos de las corporaciones locales y sobre dotación de los presupuestos especiales de urbanismo correspondientes a 1978 estableció en su Artículo 3.2 la derogación de lo dispuesto, en cuanto a la corrección automática del valor inicial del terreno y, en su caso, del importe de las contribuciones especiales y mejoras, lo dispuesto en el apartado 11 de la base 27 de la Ley 41/1975, desarrollada por la apartado cinco del Artículo 92 del Real Decreto 3250/1976 y en el Artículo cuarto establecía lo siguiente:

Se autoriza al gobierno cuando razones de política económica así lo exijan, para aplicar correcciones monetarias en la determinación del valor inicial del periodo de imposición y, en su caso, el de las contribuciones especiales y mejoras permanentes, en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos.

Esta norma fue llevada literalmente al Art. 355.5 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 781/1986, de 18 de abril de 1986, que es la norma inmediatamente anterior a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988.

La anulación de la corrección automática del valor inicial con el índice de coste de la vida provocaba, como es lógico, un desajuste en el incremento del valor ya que se calculaba este incremento con un valor inicial (sin corregir por la inflación) y otro final que eran aprobados por los ayuntamientos para cada ejercicio económico, lo que provocaba un incremento ficticio pues no tenía en cuenta la inflación monetaria.

La Audiencia Territorial de Valencia planteó Cuestión de Inconstitucionalidad en relación con el Artículo 4 de la Ley 15 /1978 por posible

contraste con el principio de Capacidad Económica del Artículo 33.1 de la CE, con el principio de Reserva de ley tributaria Arts. 31.3 y 133, y con el principio de Autonomía Municipal en su proyección tributaria Arts. 140 Y 142, pues lo que en el supuesto que debe juzgarse no es irrelevante para el fallo del recurso contencioso administrativo, dado que en él se solicita el ajuste a la inflación del valor inicial de la base imponible del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos y su solución exige la aplicación de una norma de rango legal y cuya constitucionalidad crea dudas a la sala⁵¹².

La cuestión de inconstitucionalidad fue desestimada por STC 221/1992, de 11 de diciembre, sin entrar en el fondo del asunto y declaró que no es inconstitucional el Art. 355.5 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986 18 de abril.

Este análisis de la evolución del impuesto es importante porque en la legislación anterior se gravaban incrementos ficticios sin tener en cuenta la actualización del valor inicial al coste de la vida por lo que no se actuaba con cantidades homogéneas, y esa situación producía incrementos de valor no ajustados a la realidad económica. En la legislación actual el cálculo del incremento se realiza a través de operaciones matemáticas sobre el valor catastral del suelo en el momento de la transmisión sin tener en cuenta la realidad económica de la operación y está dando lugar a que se graven compraventas donde en lugar de producirse un incremento se ha producido una pérdida patrimonial

⁵¹² La Audiencia Territorial de Valencia sigue argumentando en el antecedente número dos que el valor inicial del incremento tiene un papel determinante no sólo en la determinación de la base, sino también en la determinación del tipo. Cuando el periodo de generación tiene una cierta longitud, la deformación del valor inicial consecuencia de la inflación no sólo hace que la base sea muy alta, sino que acelera además el aumento al estructurarse el tipo en torno al incremento porcentual experimentado respecto al valor inicial; efecto distorsionador cada vez mayor, a medida que el momento inicial se distancia del momento final incrementando la cuota ficticia debida a la inflación, lo que hace que el tipo ascienda al 40% fijado como límite máximo por la normativa del impuesto. La falta de ajuste del valor inicial a la inflación trae consigo que los adquirentes más lejanos paguen comparativamente más que los más próximos con independencia del momento de la cuota por el mayor incremento efectivo. La falta de ajuste de la unidad monetaria de medición de forma la aplicación del impuesto, produciendo consecuencias injustas y difícil fundamentación.

Estas circunstancias demuestran que la determinación del hecho imponible o incremento de valor siempre ha sido una cuestión controvertida.

2.3.2 La configuración del Impuesto Municipal sobre el incremento del valor de los Terrenos de naturaleza urbana a partir de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

En la anterior legislación del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos, cuyo origen, como hemos visto, se remonta a un Real Decreto de 13 de marzo de 1919, se planteaban problemas en la mayoría de los elementos del impuesto, en particular:

En el cómputo del período impositivo en la transmisión de terrenos de las sociedades mercantiles que habían estado sujetos a la denominada modalidad decenal Tasa Equivalencia.

En el cálculo de la Base Imponible, ya que se planteó si el valor inicial debía actualizarse con el índice del coste de la vida, tema que finalmente se resolvió por STC 221/1992 de 11 de diciembre; es decir, cuatro años después de la aprobación de Ley de Haciendas Locales de 1988 que establecía la forma de calcular el incremento de valor partiendo del valor catastral del suelo en el momento de la transmisión⁵¹³.

⁵¹³ La STC 221/ 1992 DE 11 de diciembre también se refiere a la forma de cálculo del incremento del valor ya que , se planteaba si el valor inicial de los valores aprobados por el Ayuntamiento se debían corregirse con el índice del coste de la vida para calcular el incremento de valor con precios homogéneos .A pesar de que el tribunal no admitió el recurso de inconstitucionalidad es interesante la opinión del magistrado D. Álvaro Rodríguez Bereijo y al que se adhiere el Magistrado D. José Gabaldón López quienes en su voto particular mantuvieron el siguiente criterio : En su opinión, resulta innegable, si se atiende la especial estructura del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de Los Terrenos, y en particular el carácter compuesto de su hecho imponible que la norma contenida en el Artículo 355.5 cuestionado y que afecta de manera esencial a la determinación del valor inicial del periodo de imposición, forma parte de la base imponible del impuesto y es determinante para la tributación según la capacidad económica expresada en el hecho imponible: el incremento del valor que experimente los terrenos durante el periodo de tiempo hasta el momento de su transmisión. La base imponible está constituida por el **incremento real** del valor del terreno (no por el precio) entre dos momentos temporales diferentes, el inicial y el final Y la medición real de ese incremento(que no es sino la medición concreta del elemento material del hecho imponible y de la capacidad económica implícita en el mismo) exige por propia lógica tener en cuenta en cada caso las fluctuaciones del nivel general de los precios para corregir los valores puramente nominales o monetarios y permitir que los aplicadores del derecho-y singularmente el **juez**-puedan tenerlas en cuenta y aplicar las correcciones o ajustes oportunos cuando, por

La nueva regulación del impuesto en la LRHL actualmente TRLRHL de 2004, deja solucionados aparentemente estos problemas puesto que ha desaparecido la modalidad decenal de los terrenos o Tasa de Equivalencia de las entidades de carácter permanente, y se sujeta al impuesto el suelo urbano y el urbanizable programado asimilable a urbano.

Pero la novedad más importante está relacionada con el cálculo de la base imponible que ahora ya no se calcula por la diferencia entre el valor final y el inicial de acuerdo con los valores establecidos por los respectivos ayuntamientos (con los problemas que planteaba operar con los valores no homogéneos), sino que se calcula partiendo del valor catastral del terreno en el momento de la transmisión. A dicho valor catastral se aplica un porcentaje en función de los años transcurridos desde la adquisición del mismo, es decir se simplifica el cálculo de la base imponible partiendo del valor catastral del suelo del inmueble establecido por el catastro inmobiliario.

Partiendo de esta nueva regulación la naturaleza del impuesto viene determinada por las siguientes características.

- Impuesto de titularidad municipal, característica que trasciende fundamentalmente al ámbito de su gestión y recaudación por el propio Ayuntamiento.
- De carácter voluntario, pues solo podrá ser exigido por los municipios cuyos respectivos ayuntamientos hayan definido expresamente su imposición y ordenación.
- Real, pues no contempla circunstancia personal alguna que incurran que concurriendo al sujeto pasivo pueda incidir en la cuantificación de la cuota tributaria, es un impuesto.

las circunstancias del caso, los efectos de la erosión monetaria en el valor inicial del periodo de imposición sean de tal entidad que se graven no incremento reales del valor, sino incrementos nominales o ficticios. Lo que, además de desvirtuar la naturaleza del impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, sería contrario a los principios consagrados en el Artículo 31.1 CE en la medida en que se grava una capacidad económica inexistente o ficticia.

- Directo puesto que no existe posibilidad alguna de traslación de la cuota del impuesto por parte del sujeto pasivo a terceras personas ajenas al elemento personal de relación jurídico tributaria.

EL hecho imponible del impuesto lo define el Art. 104 del TRLRHL de la forma siguiente:

El IIVTNU es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad.

Es decir, el hecho imponible se produce cuando exista un incremento de valor como consecuencia de una transmisión.

En la actualidad no resulta ser una cuestión pacífica, pues, en efecto pueden existir transmisiones en las que no exista incremento de valor y en cambio tal como está configurada la determinación de la base imponible del impuesto ex art 107 parece desprenderse una cierta presunción de que toda transmisión de dominio de un terreno urbano, constitución o transmisión de un derecho real sobre el mismo, implica necesariamente la existencia de un incremento del valor del terreno de que se trate. Tal presunción no puede admitirse como cierta, ya que ello implicaría confundir la aplicación de un sistema administrativo objetivo del cálculo del incremento de acuerdo con EL art.108 con la realidad de los hechos.

En el texto original de la Ley de 1988 en el Art.108 al regular la base imponible y cuota del impuesto se decía textualmente:

*La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento **real** del valor de los terrenos de naturaleza urbana puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años.*

La Ley de 1988 fue objeto de una modificación por la Ley 51/2002 de 27 de diciembre y posteriormente refundida en el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora

de las Haciendas Locales (en adelante TRLRHL) y en el que se integran la Ley 39/1988, de 28 de diciembre y la Ley 51/2002 de 27 de diciembre, y a la que también se han incorporado los Artículos 15 y 64 de la Ley 62/2003 de 30 de diciembre de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social⁵¹⁴.

En cambio, en la nueva regulación del impuesto por el TRLRHL, al regular la base imponible en el Art. 107 dice textualmente:

La base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado lo largo de un periodo máximo de 20 años.

Es decir ha desaparecido en el texto del 2004 la definición de incremento “real” que venía recogida en el texto original de la LRHL y ahora el hecho imponible del impuesto, de acuerdo con el Art. 104 del TRLRHL está constituido por el **incremento de valor** que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio sobre los referidos terrenos.

⁵¹⁴ en el texto refundido se recoge la normativa de la Ley 51/2002 de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales y que supone una modificación en el marco de la financiación local tanto desde el visto punto de vista estrictamente tributario con lo que afecta al ámbito financiero. Por lo que se refiere a la regulación de los tributos locales la ley modifica el articulado de la Ley 39/1988 respecto a todos los impuestos locales regulados la misma, es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, El Impuesto sobre Actividades Económicas, El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, El Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras Y El Impuesto sobre El Incremento del Valor de Los Terrenos de Naturaleza Urbana; Asimismo. La Ley introduce alguna modificación muy concreta en el ámbito de las Tasas Locales teniendo en cuenta que la actual regulación de las mismas en la Ley 39/1988 se debe a la Ley 25/1998 de 13 de julio, de Modificación del Régimen Legal de Tasas Estatales y Locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público, a través de la cual se adaptó dicha regulación a los criterios expuestos por el tribunal constitucional la sentencia 185/1995 de 14 de diciembre.

En la Ley 62/2003, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social en relación con los tributos locales se introduce una modificación de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre reguladora de las Haciendas Locales, con objeto de atribuir a los Cabildos Insulares de las Islas Canarias el mismo tratamiento que las Diputaciones Provinciales, modificación que se introduce con efectos a partir del 1 de enero de 2003. También en estos casos con efectos desde el 1 de enero de 2004 se induce modificaciones que se refieren a la incorporación de nuevas cuestiones sobre las que los notarios en los documentos que autoricen, debe solicitar información y advertir a los comparecientes, tanto en el impuesto sobre bienes inmuebles como del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y a la notificación de la base y liquidable en los procedimientos de valoración colectiva de carácter parcial y simplificado.

La Base Imponible regulada en el Art.107 está constituida por el incremento de valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo del periodo máximo de 20 años.

Como vemos, ahora la base imponible del impuesto, de acuerdo con la nueva regulación, está constituido por el incremento de valor (que coincide con la definición del hecho imponible) que experimenten los terrenos de naturaleza urbana, y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos, por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio (pero solo a lo largo de un periodo de 20 años). Este acotamiento temporal parece ser la nota distintiva de la definición, que hace la ley de la base imponible.

La Base Imponible, según la nueva regulación, se calcula, no entre la diferencia entre valor inicial y final, sino precisamente a través del Valor Catastral del terreno en el momento de la transmisión, aplicando sobre dicho valor catastral unos porcentajes en función del tiempo transcurrido y que nos darán la Base Imponible del impuesto.⁵¹⁵

Esta cuestión será analizada posteriormente al hablar del problema que se plantea en IIVTNU en las transmisiones patrimoniales con pérdidas.

A la base imponible así calculada se la aplica un tipo impositivo también determinado en función de los años transcurridos entre la adquisición y la transmisión y del que resulta la cuota a ingresar al municipio por este impuesto.

⁵¹⁵ La Base Imponible del Impuesto de acuerdo con el Artículo 107 apartado cuatro se calcula aplicando al valor catastral un porcentaje que resulta de multiplicar una cifra por los años transcurridos desde que se adquirió el inmueble. Esta cifra según el dicho apartado viene determinada la siguiente forma: periodo de uno hasta cinco años 3,7, periodo de hasta 10 años 3,5, periodo de hasta 15 años 3,2 y periodo de hasta 20 años tres. Es decir, un inmueble que tenga como valor catastral del suelo de 100.000 € y hayan transcurrido 10 años desde la adquisición y el ayuntamiento tenga establecido un porcentaje anual del 3,5 la base imponible o incremento de valor será el resultado de multiplicar $3,5 \times 10 = 35$, por lo tanto, la base imponible o incremento de valor será la cifra de 35.000 €.

2.3.3 La aclaración los suelos urbanizables sujetos al impuesto por la Ley 13/2015 de 24 de junio que modifica la Ley del Catastro Inmobiliario.

Se puede decir que la calificación del inmueble como de naturaleza urbana es sustancial al impuesto ya que este solamente recae en aquellos terrenos que tengan la naturaleza de urbanos a efectos del IBI y de conformidad con la Legislación Catastral.

La Ley de Haciendas Locales deja claro en su Art.104 que el impuesto grava el incremento de valor que experimenten y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de terrenos de naturaleza urbana.

En el apartado 2 del citado Artículo se establece que no están sujetos al impuesto el incremento de valor que experimenten los terrenos con la consideración de rústicos a efecto del impuesto sobre bienes inmuebles, ello con independencia de que estén o no contemplados como tales en el catastro o en el padrón del Impuesto sobre bienes Inmuebles⁵¹⁶.

Por lo tanto, sobre esta cuestión, hay que remitirse a la normativa Catastral que regula la naturaleza rústica o urbana de los inmuebles ya que el Art. 62 de la LRHL, en su apartado 3, indica que a los efectos de este impuesto (IBI), tendrán la consideración de inmuebles rústicos, inmuebles urbanos y de bienes de características especiales los definidos como tales en las normas reguladoras del catastro inmobiliario.

Por lo tanto, estarán sujetos al impuesto los suelos urbanizables que se consideran de naturaleza urbana a efectos del IBI y, por lo tanto, también a efectos del impuesto de IIVTNU de conformidad con la nueva redacción dada para este tipo de suelos por la ley de 2015 en cumplimiento de la STS de 30 de mayo de 2014.

⁵¹⁶ En la actualidad la contenida en el Artículo 7.2 de la Ley del Catastro inmobiliario de acuerdo con la redacción dada por la Ley 13/2015 de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por decreto de 7 de febrero de 1946 y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo de 1/2004, de 5 de marzo.

No obstante, la cuestión de qué suelos urbanizables estaban sujetos al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, antes de producirse la modificación de la Ley del Catastro en del año 2015, ya había sido objeto de análisis por diversas resoluciones judiciales.

En concreto, la sala de lo Contencioso Administrativo, sección 2 del Tribunal Supremo en Sentencia 1364/2009 de 27 de febrero de 2009 tuvo ocasión de analizar un supuesto planteado sobre la sujeción o no al Impuesto Municipal de Plusvalía de un terreno clasificado como urbanizable.

El recurrente mantenía en su recurso contra la liquidación practicada por el Ayuntamiento de Benidorm por importe de 463.091,83 € la ausencia de hecho imponible basándose en la incorrecta consideración urbanística el terreno objeto de enajenación porque aun cuando se trataba de suelo urbanizable programado, en el momento de la transmisión, los instrumentos urbanísticos de desarrollo se encontraban pendientes de tramitación.

La resolución municipal desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la citada liquidación de 26 de octubre de 2005 y el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Alicante con fecha 22 de septiembre de 2006, que confirmó la resolución municipal practicada por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo de Valencia fue recurrida ante el TSJV que estableció el siguiente criterio:

Los terrenos transmitidos que dieron lugar a la liquidación cuestionada no tenían la consideración de urbanos sino de urbanizables programados sin instrumento urbanístico de desarrollo previamente aprobado⁵¹⁷.

Por dicha circunstancia y porque ningún momento se alega y menos acredita por el ayuntamiento de Benidorm que los terrenos transmitidos

⁵¹⁷ De hecho, dice la Sentencia en su FD primero que el informe de la asesoría jurídica de 19 diciembre de 2005, dictamen de la Comisión informativa de Economía y Hacienda y en la resolución administrativa que expresamente desestima el recurso de reposición se parte de la clasificación del inmueble transmitido como terreno urbanizable programado sin tener aprobado Plan Parcial.

estuvieran sectorizados dentro del suelo urbanizable programado y porque tampoco se alega siquiera que los repetidos terrenos estuvieran en la situación del inciso final del Artículo 7.2 del texto refundido de la Ley del Catastro, ha de llegarse la conclusión de que la transmisión de dichos terrenos no fue un negocio jurídico que pudiera suponer Hecho Imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, al no resultar subsumible en ninguna de las situaciones fácticas recogidas en el Artículo 7.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario de manera que procede estimar la apelación sin necesidad de entrar en razonamiento sobre los demás motivos esgrimidos⁵¹⁸.

La Sentencia del TSJV estimó el recurso contencioso interpuesto contra la desestimación dicha liquidación, se declaraba contraria a derecho y anulaba, ordenando al dicho Ayuntamiento a la devolución del montante de la liquidación y los correspondientes.

El Ayuntamiento de Benidorm interpuso contra la citada sentencia del TSJV Recurso de Casación en Interés de la Ley en el que postulaba como doctrina legal correcta la siguiente:

A efectos del Artículo 104 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales, son inmuebles de naturaleza urbana, sujetos al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana los suelos clasificados de urbanizables programados, en un plan General de ordenación urbana, aunque no tengan aprobado el plan parcial. ⁵¹⁹

⁵¹⁸ Al ser la liquidación del 26 de octubre de 2005 era de aplicación el artículo 7.2 del catastro del texto refundido de la ley del catastro del año 2004 y cuya relación literal es la siguiente: Se entiende por suelo de naturaleza urbana el clasificado por el planeamiento urbanístico como urbano; los terrenos que tengan la consideración de urbanizables según el planeamiento y estén incluidos en sectores así como el resto del suelo clasificado como urbanizable a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle, y el que reúna las características contenidas en el artículo ocho de la ley seis/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

⁵¹⁹ Con posterioridad otra sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 28 de febrero de 2013 muestra lo establece el criterio de que una interpretación lógica sistemática de las normas aplicables a esta cuestión lleva a la conclusión de que sólo pueden considerarse bienes urbanos a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el plan general como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución no dependa de la previa

La sentencia del Tribunal Supremo, en los dos últimos párrafos del fundamento de derecho cuarto, manifiesta que, no habiéndose acreditado por el ayuntamiento recurrente, a juicio de la sentencia recurrida que en el inmueble a que se refería la liquidación por el impuesto de plusvalía concurrían los requisitos elegidos por Art. 7.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario no se reputa *errónea* la sentencia dictada por la sala de la Contencioso Administrativo de Valencia.

En consecuencia, la sentencia del Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Benidorm y confirma los criterios de Tribuna Superior de Justicia de Valencia.

Por último, la sentencia del TS, de 30 de mayo de 2014, y la consiguiente modificación en el año 2015 de la Ley del Catastro Inmobiliario, ha dejado claro qué terrenos urbanizables tienen la naturaleza de urbanos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y por consiguiente también a efectos del Impuesto Municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Desde el punto de vista jurisprudencial, esta cuestión que modificaba la legislación del Catastro Inmobiliario a los efectos de establecer qué suelos urbanizables debía tener la consideración de urbanos a efectos del IBI, y por tanto también a efectos IIVTNU, no se han hecho esperar. Así, vemos que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 2 de Badajoz en Sentencia 140/15, de fecha 21 de julio de 2015, dictada unos días después de la aprobación de la Ley 13/2015 de 24 aplica los razonamiento del Tribunal Supremo en esta sentencia anulando una liquidación de plusvalía practicada por el Ayuntamiento de San Pedro de Mérida⁵²⁰.

aprobación del instrumento que tiene por finalidad su ordenación detallada, indicando a continuación que coadyuva la vez su decisión la incoherencia que expone la tesis de la administración si tenemos en cuenta que según la Ley del Suelo de 2008, está en situación de suelo rural b) El suelo para que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización Artículo 12.b.

⁵²⁰ Incluso reconociendo que la transmisión de terrenos por herencia se había producido con anterioridad a la propia sentencia y a la Ley de 2015 que modifica el Artículo 7,2 de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Los razonamientos de dicha sentencia son los siguientes:

Llegados hasta aquí y aun cuando los inmuebles que son objeto de nuestro procedimiento aparece en el catastro como fincas urbanizables, teniendo en cuenta la legislación y las sentencias dictadas, hay que concluir que como establece la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2014, dictada en Casación en Interés de Ley, no cabe sostener que todo el suelo urbanizable tiene “per se” la consideración catastral de suelo urbano, sin distinguir si se encuentra ordenado o no ordenado.

En definitiva, el Juzgado hace suyo el razonamiento del Tribunal Supremo en la cuestión relativa a qué inmuebles tienen la consideración de suelo urbano y que afecta al IBI y al IIVTNU y concluye que debe prevalecer la realidad de las características del terreno. de forma que, con independencia de la calificación del mismo en el catastro, si se trata de un terreno que carece de programación y cuyo desarrollo urbanístico no se ha producido, no puede considerarse urbano tampoco a efectos de la plusvalía municipal y, en consecuencia, no puede producirse devengo alguno de este impuesto.

Pues bien, a partir de ahora solo se sujetarán a dicho impuesto los terrenos que tengan la naturaleza de urbanos, de conformidad con la nueva regulación de la Ley del Catastro Inmobiliario según redacción dada por la Ley 13/2015 de 24 de junio.

Por último, se puede concluir que estos nuevos criterios sobre los suelos urbanizables asimilables a urbanos, fijados por la STS y trasladados posteriormente a la Ley 13/2015, de 24 de junio, pueden originar una pérdida de ingresos para los Ayuntamientos en la recaudación del impuesto, pérdidas que la revista Crónica Tributaria valora los efectos económicos de la modificación de los suelos sujetos a este impuesto de la forma siguiente:

Si tenemos en cuenta que los derechos reconocidos netos por los ayuntamientos en 2012, por el concepto de Impuesto Municipal de Plusvalía fueron de 1.506.000.000 €, y que los 900.000 inmuebles que se pueden ver afectados por la sentencia del Tribunal Supremo supone el 6,67% del total de

bienes inmuebles de naturaleza urbana, se podrían estimar las pérdidas de recaudación de los Ayuntamientos por el concepto del impuesto de plusvalía municipal en 100.450.200 €⁵²¹.

2.3.4 El problema de las transmisiones patrimoniales con pérdidas: Las posiciones contrapuestas de los Tribunales de Justicia y la Dirección General de Tributos: las Cuestiones de Inconstitucionalidad planteadas.

En España se ha producido en estos últimos veinte años un fenómeno inmobiliario especial, ya que en el año 1996 comienza un aumento del precio de la vivienda hasta culminar la subida en los años 2007 y 2008 en los que el precio medio de la vivienda llegó a alcanzar los 3000 €/metro cuadrado. Sin embargo a partir del año 2008 comienza un descenso paulatino del precio de la vivienda, que se puede cifrar al día de hoy en una caída del 50 % desde los máximos que alcanzó en 2007 antes del estallido de la crisis inmobiliaria.

Este fenómeno de alza desproporcionada del precio de la vivienda tuvo una gran importancia la actuación de las entidades bancarias, que no dudaron en dar préstamos para la adquisición de vivienda a numerosas personas, que al calor de las facilidades hipotecarias y tipos de interés muy bajos adquirieron viviendas a un precio muy elevado, precio que a partir del 2008 ha ido decreciendo de forma alarmante hasta alcanzar, en la actualidad, una reducción media del 50% del precio de adquisición⁵²².

⁵²¹ ALIAS CANTÓN, M., Efectos de La Sentencia de 30 de mayo..., óp. cit. p. 21. Concluye el autor que a modo de resumen podemos aventurar, no sin cierta cautela, que ha minoración de los ingresos de la sentía locales de régimen común Ayuntamientos de áreas metropolitanas como consecuencia la posible aplicación generalizada de la sentencia del Tribunal Supremo ascendería a 374.613 220.000 € de los cuales 267.871 209 € correspondería al impuesto sobre bienes inmuebles, 6.291.811 € por recargo sobre él y 100.450.200 € por el impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Revista Crónica Tributaria, boletín de actualidad 3/2014. Instituto de estudios fiscales página 21.

⁵²² El precio medio de la vivienda tiene una evolución positiva que comienza en los años 1997-1998 y va evolucionando hasta alcanzar su punto máximo en diciembre de 2007 que alcanza un precio de 2905€/m²; a partir de esa fecha el precio comienza a descender hasta que en diciembre de 2014 toca el punto más bajo en 1994 m€/m². A partir de entonces se mantiene y comienza un ligero ascenso que a junio de 2016 se sitúa en 2080 €/m². Informes de Sociedad de Tasación SA sobre evolución precio de la vivienda.

<https://www.st-tasacion.es/ext/pdf/estudios/estudio-mercado-vivienda-nueva-Enero-2016.pdf>

La crisis económica, y sobre todo la del sector inmobiliario ocasionó un crecimiento del paro, y numerosas personas se encontraron en la situación de no poder hacer frente a las amortizaciones hipotecarias de las viviendas adquiridas en un momento donde el precio de la vivienda se encontraba en punto más alto de la curva de crecimiento.

Pero lo más grave de la crisis inmobiliaria es que ni siquiera el valor de su vivienda alcanzaba para cubrir el propio préstamo hipotecario. Ante esta situación, y al margen de las repercusiones sociales que ha provocado esta crisis, se han producido ventas, subastas o daciones en pago donde el precio de la adjudicación o venta es inferior al valor de adquisición, y lo más grave aún, es que el transmitente ha teniendo que abonar el IIVTNU a pesar de haber transmitido la vivienda con pérdidas respecto a su valor de adquisición.

La injusticia que se produciría en los casos de dación o adjudicación en subasta con pérdidas y a efectos del impuesto municipal de plusvalía, se tuvo que aprobar la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia. Dicha ley modifica el TRLRHL introduciendo las siguientes modificaciones con efectos desde el 1 de enero de 2014 así como para los hechos imposables anteriores a dicha fecha no prescritos, añadiendo una letra c) al Art. 105.1 de la Ley relativo a las exenciones.

Estarán exentas en este impuesto los incrementos de valor que se manifiesten como consecuencia de los siguientes actos:

- c) Las transmisiones realizadas por personas físicas con ocasión de la dación en pago de la vivienda habitual del deudor hipotecario o garante del mismo, para la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca que recaiga sobre la misma, contraídas con entidades de crédito o cualquier otra entidad que, de manera profesional, realice la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios. Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurran los*

*requisitos anteriores, realizados en ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales*⁵²³.

Es decir, desde el punto de vista de la imposición municipal, se tuvo que poner freno a la irracionalidad que suponía que el obligado a dar en pago su vivienda por no tener medios suficientes para afrontar las amortizaciones hipotecarias, bien por dación en pago o bien por ejecución hipotecaria, tuviera además que pagar el Impuesto Municipal de Plusvalía conociéndose fehacientemente que dicha vivienda se transmitía por precio inferior al adquirido y por lo tanto no había incremento de valor en la transmisión.

Habida cuenta de la situación del mercado inmobiliario, la vivienda se daba en pago al acreedor hipotecario por un precio inferior al adquirido y, por lo tanto, era absurdo hacer tributar esta operación por un impuesto que se domina Incremento del Valor cuando en realidad el adquirente estaba soportando una pérdida patrimonial importante.

Pero lo más grave de la cuestión es que independientemente de situaciones lamentables que se presentaban en las situaciones anteriormente comentadas, las propias transmisiones de viviendas que se han realizado en los últimos años y que habían sido adquiridas en la fase alta del ciclo, se venden con pérdidas como consecuencia de la considerable bajada del precio de la vivienda en estos últimos años.

Sin embargo, salvo en el supuesto contemplado anteriormente, esa transmisión con pérdidas, en aplicación de la normativa sobre el cálculo del incremento de valor previsto en la legislación de haciendas locales, se sujeta a tributación por IIVTNU.

⁵²³ la ley impone la ley imponía uno requisitos para tener derecho a la exención en el sentido que el deudor o arranque transmitente o cualquier otro miembro de su unidad familiar no disponga, en el momento de poder evitar la enajenación de la vivienda, de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda hipotecaria. Se presumirá el cumplimiento de este requisito. No obstante, si con posteridad se comprobará lo contrario, se procederá a girar la liquidación tributaria correspondiente. A estos efectos, se considera vivienda habitual aquella en la que haya figurado empadronado el contribuyente de forma ininterrumpida durante, al menos los dos años anteriores a la transmisión o desde el momento de la adquisición de dicho plazo fuera inferior a los dos años.

La cuestión de la sujeción al IIVTNU de ventas de viviendas y solares con pérdidas se está planteado ante numerosos tribunales en el sentido de cuestionar si se debe someter al citado impuesto las transmisiones en las que **no** se ha producido un verdadero incremento del valor de los terrenos, sino todo lo contrario. Es decir, que se ha producido una pérdida como consecuencia de que el valor de la venta es inferior al valor de la adquisición.

El problema se debe a que tal como está regulado este impuesto, su tributación no depende de que en la transmisión el vendedor obtenga una plusvalía real y efectiva desde el punto de vista económico, sino que se somete a tributación una hipotética plusvalía, cuantificada de forma objetiva a partir del valor catastral que tenga el terreno en el momento de la transmisión y, sin tener en cuenta las circunstancias reales de la operación, de modo que la base imponible se determina conforme a unas reglas objetivas contenidas en el Art. 107 de la Ley de Haciendas Locales, y que según el criterio de la Dirección General de Tributos no admite prueba en contrario⁵²⁴.

Para la Dirección General de Tributos, los ayuntamientos solo podrán comprobar que se ha efectuado la liquidación mediante la aplicación correcta de las normas reguladoras del impuesto sin que pueda atribuirse valores, bases o cuota diferentes a la resultante de tales normas.

La polémica surge porque la nueva regulación establece siempre la existencia de un incremento de valor y partiendo del valor catastral del suelo de la finca transmitida en el momento de la transmisión, se calcula el incremento de valor en función de los años transcurridos desde la adquisición hasta la transmisión, independientemente de que exista o no un incremento de valor real en la venta.

La cuestión del hecho imponible de este impuesto, es decir el incremento que experimenta el valor de un terreno desde la fecha de su adquisición hasta la fecha de su transmisión, no es una polémica reciente. Es una cuestión que ya existió en la regulación de este impuesto, con anterioridad

⁵²⁴ Consulta general 0014-14 de 20 de junio de 2014, de la Subdirección General de Tributos Locales en El Consultor de los Ayuntamientos 24 de abril de 2015 p.4.

a la actual regulación de las Haciendas Locales y que cambió sustancialmente la forma de calcular la base imponible del impuesto.

Como decíamos anteriormente, el problema no es nuevo, ya que antes de la nueva regulación ya había planteada una enorme polémica, que también dio lugar al planteamiento de Cuestión de Inconstitucionalidad porque se consideraba inconstitucional la forma de calcular el incremento⁵²⁵.

La actual legislación estableció el Incremento de Valor que a su vez es la Base Imponible del Impuesto (Art. 107), mediante unos criterios objetivos en el cálculo. partiendo del valor catastral del terreno en el momento de la transmisión y en función de los años transcurridos desde la adquisición hasta la venta del inmueble, pudiendo cada ayuntamiento establecer la base imponible del impuesto mediante la aplicación de unos porcentajes sobre ese valor catastral y multiplicándolo por los años transcurridos.

A la base imponible calculada de la forma antes indicada, se aplica un tipo impositivo también resultante de los años transcurridos, y de esa forma se establece la cuota tributaria a ingresar en el ayuntamiento correspondiente.

Como hemos dicho, la crisis inmobiliaria ha producido que numerosas viviendas comprados en la punta del crecimiento del precio inmobiliario, es decir hacia los años 2007 o 2008. En la actualidad tienen una pérdida media de valor del 50% y, por lo tanto, cuando se tiene que producir esta venta se realiza por menor valor del precio de adquisición abonado. Por lo tanto, se produce una venta con pérdidas.

La primera reacción contra la fórmula de cálculo de la Base Imponible de vino del juzgado de lo Contencioso Administrativo Número 1 de Cuenca de 21 de septiembre de 2010, que dictó una sentencia cuestionando la fórmula de cálculo del impuesto, entendiendo que de la misma no resultaba el incremento

⁵²⁵ La STC 221/1992 de 11 de diciembre desestimó la cuestión de inconstitucionalidad planteado sobre la forma del calcular el incremento de valor por el anterior sistema diferencia entre valor final e inicial sin aplicar correctores monetarios, no obstante el voto particular del magistrado Álvaro Rodríguez Bereijo mantenía la necesidad de aplicar las correcciones monetarias ya que pueden gravar incrementos de valor o plusvalías puramente monetarias o nominales expresivos de una capacidad económica ficticia o inexistente.

del valor del terreno generado en los años anteriores a la transmisión, sino el que se iba a generar en los años posteriores a la misma.

La sentencia se basaba en un informe matemático aportado por la parte recurrente que propone una fórmula alternativa que producía que el impuesto a pagar resultaba en torno a un 50% menos y anuló la liquidación de plusvalía practicada⁵²⁶.

En mayo de 2012, dicha sentencia fue confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha, lo que hizo reaccionar tanto a la Federación Española de Municipios y Provincias como a la Dirección General de Tributos ante el temor a que los ayuntamientos tuvieran que hacer frente a devoluciones millonarias a los contribuyentes, si el criterio establecido por el TSJCM se extendía a otros tribunales.

A raíz de estas sentencias, los ayuntamientos realizaron consulta que fue contestada en la Consulta General 0044-14 de 20 de junio de 2014 de la Subdirección General de Tributos Locales con la siguiente respuesta:

La ley sólo toma en consideración el valor catastral en el momento del devengo, no teniendo en cuenta otros valores, como puede ser el citado valor catastral en la fecha de la adquisición, o los precios de compra y venta.

⁵²⁶ El Fundamento de Derecho cuarto de la sentencia 366/2010, de 21 de septiembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº1 de Cuenca que resultó firme tras desestimarse el recurso de la de apelación por sentencia 86/2012 del tribunal superior de justicia de Castilla-La Mancha, contiene el siguiente argumento. Por lo que se refiere al otro motivo de impugnación, la fórmula de cálculo, en este aspecto sí que hay que dar razón a la parte actora, por cuanto la misma en base a los informes matemáticos que acompaña con sus escritos de recursos de reposición presentados en vía administrativa, sí que ofrece argumentos lógicos y coherentes para entender que la fórmula aplicada por el mismo y que ha determinado el resultado de la autoliquidación practicada por el recurrente, tal como él mismo refiere en su escrito de demanda esto es: $\text{Plusvalía} = \text{valor final} \times \text{n}^\circ \text{ de años} \times \text{coeficiente el incremento} / 1 + (\text{número de años} \times \text{coeficiente incremento})$, se ofrece como correcta, en base a las explicaciones contenidas en el escrito de demanda, a los efectos de gravar de manera correcta la plusvalía generada durante el periodo de tenencia del bien, tal como se aplica gráficamente en dicho escrito de demanda partiendo del valor del suelo de 100 € y las diferencias de aplicar una u otra fórmula, 54 de aplicar la fórmula del AYUNTAMIENTO, y 35,06 de aplicar la fórmula de la parte actora pues de aplicar la fórmula del ayuntamiento lo que se estaría calculando sería el incremento de valor del suelo a años sucesivos no en años pasados al aplicar el incremento sobre el valor final, el de devengo y desde esta perspectiva por tanto aplicando dicha fórmula a su resultado habrá que estar declarando nula la liquidación complementaria practicada.

*La regla de determinación de la base imponible del IIVTNU establecida por el TRLHL **no es una presunción ni una regla probatoria, sino una regla de valoración que permite cuantificar la base imponible a través de un método objetivo.** El impuesto no somete a tributación una plusvalía real, sino una plusvalía cuantificada de forma objetiva. Así, el porcentaje de incremento máximo anual del 3% para los periodos de 15 a 20 años, es una regla objetiva dissociada de la realidad, que puede ser inferior o superior al incremento real del terreno. Del mismo modo, la ley utiliza el valor catastral del suelo en el momento del devengo, con independencia de cuando fue determinado el mismo (salvo que resulte de aplicación la reducción regulada en el apartado tres del Artículo 107).*

*Por tanto, la base imponible determinada conforme a las reglas del Artículo 107 del TRLRHL **no admite prueba en contrario.** Así, en los años del llamado “boom inmobiliario” en los que el valor de mercado de los inmuebles se incrementaba muy por encima de los valores catastrales, si un ayuntamiento realizaba una comprobación tributaria, sólo podía comprobar que la cuota del impuesto ingresada se había determinado aplicando correctamente las normas reguladoras del TRLRHL (la Ley 362/2004), sin que pudiera atribuir un valor mayor fundamentado en que el incremento “real” del terreno era superior al derivado de la reglas del Artículo 107 del TRLRHL (la Ley 362/2004).*

Este criterio del TSJCM fue seguido por otras sentencias de Juzgados y Tribunales Superiores de Justicia, sin embargo, parece que poco a poco la batalla sobre este impuesto municipal se ha ido desplazando a otros frentes, principalmente, al de la consideración de que la transmisión no está sujeta al impuesto, al no existir un incremento del valor del terreno, y también a la aplicación de una cuota adecuada al incremento real producido y no al que resulte de los coeficientes y de las fórmulas matemáticas objetivas partiendo del valor catastral.

En efecto, algunos tribunales y, en concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (en Sentencias 553/2012 de fecha 22 de mayo de 2012 que Resuelve Recurso Interpuesto Contra la Ordenanza Fiscal de Plusvalía del Ayuntamiento de Montcada i Reixac, Sentencia 3120/2012 de fecha 22 de

marzo que resuelve recurso interpuesto contra la Ordenanza Fiscal de Plusvalía del Ayuntamiento de El Prat de Llobregat y Sentencia 805/2013 de 18 de julio que resuelve recurso interpuesto contra la Ordenanza Fiscal también de Plusvalía del Ayuntamiento de Manresa), ha comenzado a establecer criterios sobre la naturaleza de este impuesto que solo debería gravar el incremento del valor y se podría impugnar si se puede acreditar que no ha habido dicho incremento.

En líneas generales las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sientan los siguientes criterios que por su gran interés transcribimos a continuación, ya que las impugnaciones se refieren a la aprobación por los respectivos ayuntamientos de las Ordenanzas Fiscales del IBI y del IIVTNU y reflejan un análisis correcto de la técnica de éste último impuesto.

El fundamento de derecho tercero de la Sentencia 553/2012, que resuelve la impugnación de Manresa que a su vez se remite a la Sentencias 305/2012 de 21 de marzo del TSJC mantiene la siguiente argumentación:

Una primera lectura de la demanda quizás superficial, podría sugerir el manejo confuso de elementos esenciales del impuesto que nos ocupa como son el Hecho Imponible y la Base Imponible.

A tenor del Artículo 2.2.c) de la Ley General Tributaria, el hecho imponible de los impuestos está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente. En particular, el Artículo 20.1 de la LGT define el hecho imponible como el presupuesto fijado por la Ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal. Por su parte, la Base Imponible, según el Artículo 50.1 de la LGT viene constituido por la magnitud dineraria o de otra naturaleza que resulta de la medición o valoración del hecho imponible⁵²⁷.

⁵²⁷ Sigue a continuación diciendo: De este modo, una primera respuesta al planteamiento de la mercantil recurrente pasaría por señalar que en el caso de que no exista plusvalía, es decir, cuando el negocio de disposición del inmueble en cuestión no ponga de manifiesto un incremento del valor, en realidad nos estaría suscitando la problemática planteada por la demanda, toda vez que, al no existir hecho imponible, simplemente no debería haber imposición. Esta es la conclusión que cabría obtener mediante la simple aplicación del Artículo 104.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto

Si bien no deben confundirse ni superponerse hecho imponible con base imponible lo cierto es que el eventual aumento del valor real del terreno urbano no se calcula en la actualidad por las diferencias en términos absolutos entre el valor de transmisión y el de adquisición, sino que el parámetro matemático que se maneja viene dado por la aplicación de un porcentaje sobre el valor catastral del suelo. Obviamente, por pequeño que es el incremento del valor catastral en un contexto de crisis económica marcado por la disminución de los precios de mercado, la disociación de la que habla la demanda podría producirse eventualmente.

*Por tanto, el centro de gravitación de la problemática parece estructurarse no tanto en torno a la determinación del hecho imponible, como a la **magnitud económica o valorativa** del mismo obtenida a través de la base imponible.*

Si la base imponible debe medir o cuantificar adecuadamente el hecho imponible, no hay que olvidar que, en este sentido, con anterioridad a la Ley 51/2002, de modificación de la Ley de Haciendas Locales, el Artículo 108.1 de esta última establecía que la base imponible del impuesto estará constituida por el incremento “real” del valor de los terrenos.

Sin embargo, con la expresada Ley 51/2002 se suprimió el término de valor real: en efecto, el actual Artículo.107.1 del TRLRHL apunta que la base imponible de este impuesto está constituida por el incremento del valor de los terrenos.

Por último, argumentan las citadas Sentencias que las consecuencias para este impuesto cuando **no** exista un incremento real en la versión de la ley anterior y en el actual incremento a secas, las consecuencias no pueden ser otras que las siguientes:

Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: “El impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos”.

- 1- *Cuando se acredite y pruebe en el caso concreto **no** ha existido en términos económicos reales incremento alguno, no tendrá lugar el presupuesto de hecho fijado por la ley para configurar el tributo (Artículo 104 de la Ley de hacienda locales) y este no podrá exigirse por más que la aplicación de la regla del Artículo 107.2 se reproduzca la existencia de teóricos incrementos.*

Además, en caso de que se pruebe que el incremento real es inferior al incremento calculado a partir del valor catastral, el criterio a seguir es el que mantiene la Sentencia 305/2012 de 21 de marzo en su FD. 6º.

- 2- *De la misma forma, la base imponible está constituida por el incremento del valor de los terrenos el cual ha de prevalecer sobre lo que resulte de la aplicación de las reglas del Artículo 107, que sólo entrarán en juego cuando el primero sea superior. Por lo tanto, seguirá siendo de aplicación toda la jurisprudencia anterior sobre la prevalencia de los valores reales, pudiendo acudirse incluso a la tasación pericial contradictoria, en los casos en los que se pretenda la existencia de un incremento del valor inferior al que resulte de la aplicación del cuadro de porcentajes del Artículo 107. En esta hipótesis la base imponible habrá de ser la cuantía de tal incremento probado.*

No obstante, todos los argumentos anteriores aclaratorios de la cuestión del hecho imponible y de la base imponible del impuesto municipal de plusvalía, la realidad es que en la STSJC 553/2012, referente a la ordenanza fiscal del Ayuntamiento de Manresa, se desestima la impugnación, que, con respecto al impuesto municipal de plusvalía, se apoya en el siguiente argumento:

Evidentemente, desconociéndose el importe real obtenido como consecuencia de una eventual transmisión, faltaría uno de los términos en que asentar el silogismo comparativo con relación a que la Ordenanza avoque necesariamente al gravamen de una ganancia ficticia o del irreal: dicha conclusión requeriría confrontar la cuota que se derivara de aplicar las disposiciones de la Ordenanza con la que resultaría de considerar una base

fundamentada en la diferencia real entre los importes de adquisición y transmisión del inmueble.

Por último, la conclusión a la que llega el TSJC sobre esta cuestión viene recogida en el Recurso que resuelve la impugnación de las Ordenanzas del Municipio de Moncada y Reixac ya que la misma sección del TSJC mantiene el siguiente criterio en la sentencia 805/2013 de 18 de julio de 2013.

*En el presente caso, es pacífico que la ordenanza impugnada se atiene estrictamente las reglas legales contenidas en el Artículo 107 de la Ley de Haciendas Locales, lo que implica que su nulidad solo podría predicarse tras **la expulsión del ordenamiento jurídico**, previa la pertinente cuestión de inconstitucionalidad, del referido precepto legal, sin que quepa compartir que, dado el carácter potestativo del impuesto, las ordenanzas locales se aparten de la norma legal a la vista de la realidad económica actual.*

*Sin embargo, la inconstitucionalidad citada sólo resultaría de una interpretación que condujera a estimar que el precepto establece una ficción legal que permitiera gravar supuestos de inexistencia de incremento de valor o de incrementos en cuantía ficticia en cuanto alejados de los verdaderamente producidos en la realidad. Pero **no existe** inconstitucionalidad alguna si, como ha quedado señalado, si se interpreta que las normas legales establecen únicamente una presunción iuris tantum, susceptible de quedar desvirtuada, en cada caso concreto, mediante una prueba adecuada y suficiente, en los términos citados, a cargo de los obligados tributarios y de acuerdo con lo previsto en el Artículo 385 de la ley de Enjuiciamiento civil⁵²⁸.*

En consecuencia, la problemática que queda destacada en la demanda ha de ser necesariamente ventilada en cada caso concreto y no, como se pretende, en el enjuiciamiento de la Ordenanza, disposición de carácter general.

⁵²⁸ Fundamento de Derecho quinto de dicha sentencia.

Lo mismo que en la sentencia anterior, relativa a las de las Ordenanzas del Ayuntamiento de Manresa, la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC desestima el recurso contra las Ordenanzas del Ayuntamiento de Moncada y Reixac, pero deja fijado un criterio de especial relevancia para futuras impugnaciones individuales de las liquidaciones practicadas por el impuesto en los supuestos de transmisiones patrimoniales donde no se haya producido incremento, sino todo lo contrario una pérdida entre el valor de adquisición y el valor de transmisión.

Todas estas sentencias dejaron abierta la puerta a la reclamación no solo ante los juzgados, sino ante la administración tributaria. De hecho la devolución del impuesto podría proceder en caso de que se pueda acreditar que no hubo incremento de valor en cualquier compraventa de inmuebles que se realizado en los últimos cuatro años⁵²⁹.

Pero si bien es cierto que este es el criterio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no es menos cierto que la Dirección General de Tributos en consulta vinculante de 23 de enero de 2014 volvió a reiterar el criterio: Consulta General 0044-14 de 20 de junio de 2014 de la Subdirección Generales Tributos Locales, con la siguiente respuesta transcrita anteriormente:

*El legislador, pudiendo escoger entre diversas fórmulas para determinar el incremento del valor del terreno, ha optado por la establecida en el Artículo 107 de la ley de hacienda locales, y ha configurado por Ley todos los elementos del tributo en función de dicho método de cuantificación*⁵³⁰.

⁵²⁹ Estas consideraciones sobre el Impuesto Municipal sobre el Incremento del valor de los terrenos no son exclusivas del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de hecho hay numerosas sentencias sobre este tema como la Sentencia del Juzgado Contencioso Administrativo nº 3 de Barcelona de fecha 24 de abril de 2014, la del Juzgado Contencioso Administrativo nº 2 de Zaragoza de 11 de diciembre de 2013, la Resolución del Tribunal Administrativo de Navarra de 7 de mayo de 2013, estas ya referidas a casos concretos de liquidaciones tributarias mantienen la siguiente conclusión: Acredita la actora que no ha existido un incremento durante el plazo en el que mantuvo la propiedad de la finca, por lo que aplicando la doctrina jurisprudencial recogida en la sentencia citada, al acreditarse que no ha existido en términos económicos y reales incremento no se produce el hecho imponible que requiere el tributo y, en consecuencia, la liquidación del mismo resulta nula. Esta argumentación corresponde a la sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo número 10 de Barcelona y a la sentencia que hace referencia es a la dictada por el tribunal superior de justicia de Cataluña sección prime la de 18 de julio de 2013.

⁵³⁰ Documento extraído de la fuente oficial del organismo emisor en consonancia con lo dispuesto en la Ley 137/2007 de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del

Finalmente, y ante esta situación contradictoria entre Tribunales de lo Contencioso Administrativo y la Dirección General de Tributos, el Juzgado Nº 3 de San Sebastián ha planteado Cuestión de Inconstitucionalidad en los siguientes términos:

*Plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con los artículos uno y cuatro y 7.4 de la norma foral 16/1989 de 5 de julio del impuesto sobre el incremento al valor de los terrenos de naturaleza urbana del territorio histórico de Guipúzcoa y de los artículos 107 y 110.4 de la ley de hacienda locales por posible infracción del principio de capacidad contributiva del Artículo 31 de la constitución española de 1978 e inflación del Artículo 24 de la constitución española al proscribir la norma cualquier género de prueba en contrario*⁵³¹.

Hay que señalar que el Auto del juzgado de San Sebastián ha planteado al Tribunal Constitucional la resolución de una cuestión que está en continua polémica ante los Tribunales Superiores de Justicia y en los Juzgados de lo Contencioso Administrativo. La doctrina que mantienen en general es que las minusvalías no deben estar sujetas a tributación del impuesto.

sector público y su reglamento de desarrollo aprobado por real decreto 1495/2011 de 24 de octubre.

⁵³¹ Los argumentos del Auto fundamentalmente son los siguientes: La cuestión de inconstitucionalidad, además, tiene un doble aspecto: si la redacción actual de los artículos 104 107 y 110.4 de la Ley de haciendas locales resulta o no compatible con el principio de constitución renal de capacidad económica y en segundos y la regla de valoración legal establecida permitió no una prueba en contrario que permita en vía de alegación o de recurso administrativo o contencioso administrativo lo que afecta además el Artículo 24 de la constitución de 1978 acreditar y probar que se ha producido una revalorización menor o una minusvalía, que desvirtúa el incremento de valor que desprende de la aplicación del sistema a foros hay que utilizar legislar dos del impuesto- chico de la cámara, fundamento de derecho quinto del auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad .Por otra parte el fundamento sexto dice que se eleva la cuestión de inconstitucionalidad, dado que no puede resolverse el recurso enjuiciado en este tribunal sobre la base de la aplicación de determinados pronunciamientos dictados por diversos tribunales de justicia. En efecto cual apuntamos en la providencia superada escrita la cuestión no puede resolverse aplicando los diversos pronunciamientos invocados por la demandante en su escrito de demanda entre otras la sentencia del tribunal superior de justicia de Cataluña 18 de julio de 2013 la sentencia tribunal superior de justicia de Castilla-La Mancha de 17 abril 2012 o la sentencia tribunal superior de justicia de Madrid de 11 de diciembre de 2013 dado que no es misión del juez contencioso sin sustituirlos reglas de cuantificación distintas a establecidas hora en la norma foral hora en la legislación de haciendas locales de 2004.

Esta cuestión ha sido resuelta por el TC en sentencia de 16 de febrero de 2017 en el sentido de declarar inconstitucional sólo los Arts. 4,1, 4.2 a) y 7.4 de la Norma Foral 16/1989 e inadmitir, por cuestiones formales, la inconstitucionalidad promovida respecto a los Arts. 107 y 104 del Real Decreto Legislativo 2/2004.

Recientemente el juzgado de lo Contencioso Administrativo número dos 22 de Madrid, también ha planteado cuestión de inconstitucional número 409-2016 publicada en el Boletín Oficial del Estado de 8 de marzo de 2016 en relación con los Arts. 107 y 110.4 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo por posible vulneración de los Arts. 14 y 31 de la Constitución Española.

En este caso, el propio juzgado mantiene que, no obstante, algunas sentencias judiciales han resuelto esta cuestión no aplicando el sistema de determinación de la base imponible del Art. 107 del TRLRHL ni sustituyéndolo por otros métodos de determinación de la misma. Se entiende que **no es misión del juez** contencioso sustituir las reglas de cuantificación establecidas en normas con rango de Ley, ni en general es posible que los juzgados y tribunales puedan dejar sin aplicación normal de dicho rango⁵³².

Es decir, se ha vuelto a plantear, como ocurrió con la legislación anterior reguladora de este impuesto, que la determinación del hecho imponible, es decir el Incremento de Valor, sujeto a tributación en las transmisiones patrimoniales de suelos de naturaleza urbana, tenga que ser finalmente resuelto el TC al resolver los recursos de inconstitucionalidad planteados.

⁵³² Justifica el planteamiento de la cuestión en el sentido de que cuando de la aplicación de los criterios legales las bases imposables arrojan un incremento de valor que no es real ni cierto. En el caso como el que nos ocupa la obligada aplicación de la norma de rango legal puede provocar, amén de los efectos en el terreno del Artículo 24 de la CE que antes poníamos, consecuencias abiertamente contrarias al principio de capacidad económica consagrado en el Artículo 31 de la constitución española de 1978 y puede devenir, incluso, en confiscatoria. Hecho segundo apartado 6º

3.- La fiscalidad municipal de los procesos de urbanización y reparcelación.

3.1 Introducción.

Una vez aprobado definitivamente el Planeamiento General o Parcial que permita ejecutar directamente, sin más trámites, las previsiones contenidas en dicho planeamiento, se pasa a la fase de ejecución del mismo, mediante los sistemas de ejecución que cada legislación autonómica tenga previsto para estos fines.

En opinión del profesor Tomás Ramón Fernández, para que sea posible una actividad de ejecución es necesaria, lógicamente, la previa existencia de un Plan que la legitime, cuál sea en concreto este plan depende de la clase de suelo en que haya que operarse o, en su caso del tipo de operación a realizar.

La regla general, sin embargo, es la exigencia de la previa existencia de un planeamiento desarrollo. Así resulta, en efecto, de lo dispuesto en el Art. 14.2 de la LS y también el Art. 116 del Texto Refundido del 76 según el cual las actuaciones en suelo urbanizable requieren la previa aprobación del planeamiento desarrollo correspondiente.

En suelo urbano, es igualmente necesario el planeamiento de detalle, pero esa ordenación detallada la establece directamente el propio Plan General, que en esta clase de suelo se comporta como un auténtico Plan Parcial y cumple *per se* las funciones propias de este Art. 12.2.1 texto refundido se realiza es el 31.1 de reglamentos gestión⁵³³.

Es decir, en esta fase de ejecución del planeamiento se procede a la distribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los titulares de las fincas afectadas, mediante el instrumento jurídico de la reparcelación, y a la realización física de las obras de urbanización del polígono o ámbito de actuación, transformando los terrenos brutos en solares

⁵³³ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R Manual de Derecho..., óp. cit., p.158

en los que pueda materializarse el derecho-deber de edificación conforme al plan.

La fase de gestión del planeamiento se concreta, como hemos visto, en primer lugar realizando la operación jurídica de reparcelación, que consiste, de conformidad con el Art. 71 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, en la agrupación e integración del conjunto de las fincas comprendidas en un polígono o unidad de actuación para su nueva división en parcelas ajustada al plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de los primitivos suelos incorporados al polígono de actuación, en proporción a sus respectivos derechos, y a la administración competente en la parte que corresponda conforme a la Ley del Suelo y al Plan.

Respecto al aspecto físico de esta fase, los proyectos de urbanización, de acuerdo con el Artículo 15 de la Ley del Suelo del 1976, son proyectos de obras que tienen por finalidad llevar a la práctica los planes generales municipales en el suelo urbano, los planes parciales y, en su caso, las normas complementarias o subsidiarias del planeamiento. No podrán contener determinaciones sobre ordenación del régimen del suelo y de la edificación, y deberán detallar y programar las obras que comprendan con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto del autor del proyecto.

En definitiva, son proyectos de obras cuya finalidad es llevar a la práctica la realización material todas las determinaciones que el plan preveía en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas.

3.2 Los efectos fiscales del proyecto de la Reparcelación o Compensación.

Una vez aprobados los instrumentos de planificación urbana, la ejecución de los mismos se realiza sustancialmente por tres sistemas de ejecución diferentes, diseñados desde la Ley de 1956 y que sustancialmente

no han variado en las sucesivas leyes urbanísticas del Estado y posteriormente de las de las Comunidades Autónomas a partir de la STS 61/1997.

En el texto refundido de 1976 y posteriormente en la legislación de las diferentes Comunidades Autónomas la ejecución del planeamiento urbanístico se realiza de forma generalizada mediante los sistemas de compensación, cooperación y el de expropiación y sin perjuicio que las diferentes Comunidades Autónomas tengan previsto algún sistema más de ejecución del planeamiento.

En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen en el Plan o Programa de Actuación Urbanística o en el acuerdo aprobatorio del sistema y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular⁵³⁴.

Los particulares, para poder llevar a cabo la actividad ejecución, habrán de constituirse en Junta de Compensación, que es un ente corporativo de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar desde su inscripción en el registro de entidades urbanísticas colaboradoras⁵³⁵.

Los acuerdos de la junta relacionados con la ejecución urbanística serán recurribles en alzada ante la administración actuante y serán sustanciados ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El sistema de actuación por compensación es el sistema de ejecución del planeamiento urbanístico privado por antonomasia. Son los particulares los que ejecutan por sí mismo, y a su costa, las previsiones del planeamiento; son

⁵³⁴ Esta es la definición es del Sistema de Compensación que establece el Artículo 126 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 añadiendo el Artículo 127 que, los propietarios del polígono o unidad de actuación que no hubiesen solicitado el sistema podrán incorporarse con igualdad de derechos y obligaciones a la Junta de Compensación, si no lo hubieran hecho en un momento anterior, dentro de un plazo de un mes a partir de la notificación del acuerdo de aprobación de los Estatutos de la Junta. Si no lo hicieran sus fincas serán expropiadas en favor de la Junta de Compensación que tendrá la condición jurídica de beneficiaria.

⁵³⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1980 indica que entre las obligaciones impuestas a los propietarios implicados en este sistema de compensación se establece la que deben constituirse en junta de compensación sin más excepción que todos los terrenos pertenezcan a un sólo titular.

ellos los que aportan capital y terrenos y, en consecuencia, hacen suyos los terrenos urbanizados resultantes, aprovechándose de las plusvalías que estos generen, la Administración se limitará a una actividad puramente de tutela y vigilancia.

La naturaleza jurídica de la Junta de Compensación ha sido calificada por la legislación como administrativa. Esta naturaleza administrativa la ha considerado la jurisprudencia TS exclusivamente en caso de ejercicio de funciones públicas⁵³⁶.

En este sistema, el protagonismo privado de la ejecución alcanza sus máximas cotas, tanto la fase jurídica (formulación del proyecto de re parcelación), como la fase material de la ejecución del planeamiento mediante la urbanización.

En el sistema de Cooperación, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración, ejecutan las obras de urbanización con cargo a los mismos y los propietarios podrán constituirse en asociaciones administrativas, por iniciativa de estos o por acuerdo del ayuntamiento, con la finalidad de colaborar en ejecución de las obras de urbanización. La aplicación de este sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en el polígono o unidad de actuación, salvo que esta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

⁵³⁶ GUARCH PRIETO, R. "Fiscalidad de la Junta de Compensación: Régimen Fiscal de la Junta de Compensación y de las Operaciones Relativas a las Mismas". *Revista CEMCI* número 8 julio - septiembre 2010-pag 2. Esta naturaleza administrativa, sigue diciendo la autora, la ha considerado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, exclusivamente, al caso de ejercicio de funciones públicas: Es en el de compensación donde aparece con mayor intensidad la participación de los propietarios, dado que son ellos mismos los que asumen la carga no ya de costear la urbanización, sino de llevarla a cabo por sí mismos. Y ello mediante la constitución de una Junta Compensación que da lugar a un supuesto de auto administración: son los propios interesados los que desarrolla la función pública de la ejecución del planeamiento en virtud de una delegación que al que hace de la junta un agente descentralizado de la Administración de suerte que aquélla tiene naturaleza administrativa en tanto en cuanto actúe funciones públicas Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1989

<http://revista.cemci.org/numero-8/pdf/doc2.pdf>

Por último, mediante el sistema de expropiación, la administración expropia la totalidad de los terrenos comprendidos en un polígono o unidad de actuación para urbanizarlos por sí, o a través de empresa concesionaria, tal como dice el preámbulo la de la Ley del Suelo del 1956.

Como señala el profesor Carceller, citando a González-Berenguer, en el sistema de expropiación no estamos propiamente ante un sistema de actuación. Su objeto es la puesta en mano pública de la totalidad del suelo objeto de la actuación. Este objeto -expropiación masiva global, aplicada a toda una gran extensión de terreno para utilizarlo en una multiplicidad de usos finales es el que caracteriza a la expropiación-sistema y que se distingue del resto de las expropiaciones urbanísticas.

En definitiva, la expropiación urbanística consiste, normalmente en una transferencia forzosa de bienes inmuebles sometida a un régimen especial en lo relativo a criterios de valoración para la determinación del justiprecio y que, según la jurisprudencia, se lleva a cabo en ejecución directa de planes de ordenación urbana y en relación con obras y servicios cuyo motivo determinante sea el correspondiente plan⁵³⁷.

La elección de uno u otro sistema, que la jurisprudencia consideró libre en los primeros años de vigencia de la Ley del Suelo 1956, se sujetó posteriormente, en aplicación del Art. 119 del Texto Refundido de 1976, a unos criterios de preferencia, de forma que la opción en favor de uno u otro sistema tenía que hacerse siempre en función de las necesidades, medios económicos con que se cuente, colaboración de la iniciativa privada y demás circunstancias que concurren, dando preferencia además a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad exija la expropiación, lo cual, por cierto, era plenamente coherente con el principio general de participación consagrado en el Artículo 4.2, principio que alcanza no solo a la formulación del planeamiento, sino también a su gestión.

⁵³⁷ CARCELLER FERNANDEZ, A., Instituciones..., óp. cit., p. 467

El texto refundido de 1992 ratificó estos criterios y que finalmente a la administración una libertad absoluta para elegir el sistema eliminando el anterior régimen de preferencias a pesar de lo cual el sistema de compensación sigue siendo el más frecuente de mente utilizado⁵³⁸.

Pero independientemente del sistema con el que se ejecute el planeamiento, hay dos actuaciones que en los sistemas de compensación y cooperación se tienen que realizar en el polígono o unidad de actuación, como son la reparcelación y las obras de urbanización.

En el sistema de expropiación, lo que se produce jurídicamente es un acto traslativo del dominio de los propietarios de terrenos a la administración beneficiaria de la expropiación.

Desde el punto de vista de la Hacienda Municipal, comenzaremos con los efectos fiscales de la aprobación de la reparcelación (en el sistema de actuación por cooperación) o Proyecto de Compensación (en el sistema de actuación por compensación) ya que es criterio jurisprudencial que la aprobación definitiva del Proyecto de Reparcelación o Proyecto de Compensación debe estar aprobado definitivamente antes de que se inicien las obras de urbanización.

En efecto, se ha planteado la cuestión de si cabe la aprobación del proyecto de urbanización e incluso el inicio de las obras de urbanización con anterioridad a la aprobación del proyecto de compensación o de reparcelación.

El Tribunal Supremo, en Sentencia de 9 de junio de 1992, señala que no existe obstáculo legal para la aprobación del proyecto de urbanización con anterioridad al de compensación, al no estar establecido ningún orden cronológico del reglamento de gestión urbanística.

⁵³⁸ FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, T.R., Manual de Derecho..., óp. cit. p.163 el. Sigue diciendo el profesor Tomás Ramón Fernández que estos tres sistemas básicos, la legislación autonómica incorporó comparaciones de detalle como la de la ley valenciana de 15 de noviembre de 1994 que vino a añadir 11 nuevo la ejecución del plan por un agente urbanizador, que no tiene que ser necesariamente propietario del terreno, al que la administración adjudica un programa de actuación determinado por ella adoptado, bien de oficio bien a través del procedimiento de proyectos en competencia.

Esta cuestión, que podría considerarse pacífica pues la doctrina jurisprudencial ha suscitado múltiples discusiones. Así, las sentencias del Tribunal Supremo de 8 de julio de 1988, 24 de octubre de 1990 y 23 de noviembre de 1993, declaran que antes de proceder a tramitar y aprobar proyectos de urbanización ha de tramitarse aprobarse el proyecto de reparcelación ya que no cabe urbanizar sin reparcelar previamente, a menos que la reparcelación sea innecesaria.

Por lo tanto, nos encontramos ante una situación controvertida y aunque aparentemente pudiera aceptarse la tesis de que es factible la aprobación definitiva del proyecto urbanización con anterioridad a la aprobación de la reparcelación, no es menos cierto que este hecho supone riesgos que no se deben correr⁵³⁹.

Veamos, en primer lugar, las consecuencias fiscales de la aprobación definitiva del proyecto de reparcelación o de compensación.

El único efecto que tiene trascendencia fiscal directa para la Hacienda Municipal de las fases de reparcelación y urbanización es la aprobación del Proyecto de Compensación, es decir la transformación jurídica de los terrenos aportados en parcelas resultantes. Esta transformación tiene un efecto muy importante en la Valoración Catastral de las parcelas resultantes.

En el momento que las parcelas individualizadas y adjudicadas con sus usos y aprovechamientos urbanísticos concretos, son objeto de nueva valoración por el catastro de acuerdo con su superficie, uso, calificación, edificabilidad es el paso jurídico por el que se transforma un suelo urbano bruto en parcelas individualizada y se puede objetivar en cada una de ellas su valor a efectos catastrales a través de las aplicación de los criterios de valoración establecidos en la Ponencia de Valores, mediante la correspondiente modificación parcial de la ponencias de valores.

⁵³⁹ CANO MURCIA, A., **Proyectos de Obras de Urbanización, Comentarios, Legislación, Jurisprudencia Consultas y Formularios**. Ed. la Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados segunda edición Madrid 2008, pp.187 - 188.

Como hemos dicho, con el proyecto de reparcelación o con el proyecto de compensación se produce una *operación jurídica* cuyas consecuencias son la transformación del suelo bruto en parcelas concretas y la adjudicación a los propietarios del polígono o unidad de actuación de parcelas resultantes con un uso y edificabilidad definidas, lo que permite la configuración de una ficha catastral de cada parcela con los valores catastrales que le corresponden de conformidad con los criterios de valoración catastral vigentes:

En este sentido dice el Artículo 30 apartado F de la Ley del Catastro:

A partir del momento de aprobación del correspondiente Proyecto de Reparcelación u otro instrumento de gestión urbanística, las parcelas resultantes ubicadas en los suelos a que se refiere la letra B del apartado dos del Artículo 7 se podrán valorar tomando como valor del suelo el que corresponda por su nuevo estado de desarrollo y de acuerdo con los criterios del párrafo anterior.

La Circular del Catastro 0704/10 P de 30 de julio de 2010 sobre la tramitación de los expedientes catastrales de incorporación de los bienes inmuebles o de alteración de sus características, en el apartado relativo a la Instrucción tercera criterios generales del de normalización a tratar sobre los proyectos de compensación y de reparcelación, establece:

La valoración de las nuevas parcelas resultantes de la parcelación o compensación se realizarán según los valores y criterios establecidos en la ponencia de valores. En el caso de que las parcelas originales tengan asignado un tramo de valoración del suelo sin desarrollar con edificabilidad bruta o con una urbanística, habrá de adecuar la misma a su calificación y zonificación actual, atendiendo el grado de desarrollo del suelo conforme la circular 12.0 4/04 sobre ponencia de valores.

A estos efectos se solicitará al Ayuntamiento el fichero con las características urbanísticas de las parcelas afectadas.

De conformidad con la Instrucción séptima de la circular 12.0 4/04, la norma general es la valoración del suelo por repercusión con base en las

edificabilidades. En las ponencias por zonas de valor, para las ponencias de 2009 o posteriores, la aplicación SIGECA (aplicación informática de valoración catastral) calcula el techo edificable como el producto de la edificabilidad urbanística por la superficie de la subparcela de suelo⁵⁴⁰.

3.3 La realización de las obras de urbanización como proceso de transformación física de los terrenos aportados en parcelas edificables: Los escasos ingresos fiscales para el municipio a través de su participación en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Los proyectos de urbanización son proyectos de obras cuya finalidad es llevar a la práctica, en suelo urbano, las determinaciones correspondientes de los Planes Generales y las Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento, y, en suelo urbanizable, la realización material de las propias de los Planes Parciales. También podrán redactarse proyectos de urbanización para la ejecución de los Planes Especiales de Reforma Interior. Los proyectos de urbanización constituirán, en todo caso, instrumentos para el desarrollo de todas las determinaciones que el Plan preveía en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas.

Los proyectos de urbanización no pueden contener determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo o de la edificación y en el artículo 68 se indica que no podrán modificar las previsiones del plan de desarrollo, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones de detalle exigidas por las características del suelo y subsuelo en la ejecución material de las obras⁵⁴¹.

⁵⁴⁰ La Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece en su disposición adicional 10ª apartado nueve. que la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima SEGIPSA, tendrán la CONSIDERACIÓN de medio propio instrumental y servicio técnico para la realización de los trabajos de formación y mantenimiento del Catastro Inmobiliario que corresponden a la Dirección General del Catastro, a través de encomiendas para su realización, que se efectuarán de acuerdo con lo establecido en la propia disposición adicional.

⁵⁴¹ Artículos 67 y 68 del Reglamento de Planeamiento aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

En el proyecto de urbanización se realiza normalmente por la junta de Compensación, encargando las obras a una empresa constructora. Dichas obras, lógicamente, produce un IVA que soporta primero la Junta de Compensación y posteriormente es trasladado/repercutido a los miembros de la Junta de Compensación a través de las derramas correspondientes.

Hay que resaltar que, inicialmente, los Ayuntamientos pretendieron aplicar a las obras de urbanización realizadas en ejecución del planeamiento urbanístico el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras, haciendo en una interpretación amplia del Artículo 101 de la LRHL que al determinar la naturaleza y hecho imponible de este impuesto indica que, el ICIO es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido no dicha licencia de obra, siempre que la liquidación corresponda al ayuntamiento de la expedición.

La cuestión es que, el precepto cuya interpretación fue objeto de numerosas decisiones jurisprudenciales, interpretado literalmente, exige para que pueda generarse el impuesto los siguientes requisitos:

- Primero, que se realice dentro del término municipal cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística.
- Segundo, que la concesión de la licencia correspondiente corresponda al ayuntamiento de la expedición.

El problema que se plantea es si la ejecución de las obras previstas en un proyecto de urbanización, aprobado o autorizado por el órgano urbanístico correspondiente, está sujeta a ICIO.

El carácter de proyectos de obras fue lo que, en principio, llevó a los municipios a considerar que, si bien las construcciones, instalaciones y obras incluidas en un Proyecto de Urbanización no precisaba de licencia en el sentido más estricto, suponían en todo caso la realización de actuaciones para las que

se exigía la aprobación municipal. Es decir, una actividad de control de su ajuste a la legalidad urbanística, lo que constituye el objeto de la licencia urbanística en su sentido amplio. Por ello, y porque la propia delimitación del impuesto contemplaba la sujeción con independencia de que se hubiera obtenido o no la licencia, se estimaba que las obras o actuaciones incluidas en un proyecto de urbanización estaban sujetas al ICIO, aunque formalmente no se expidiera licencia alguna.

Estos razonamientos bastante lógicos, acogidos inicialmente de forma favorable por algunos tribunales y defendidos fundamentalmente por determinados autores, fueron sin embargo rechazados por la STS de 8 de mayo de 2001 que por la claridad de su argumentación se transcribe a continuación⁵⁴².

Es indudable que el contenido de los proyectos de urbanización, tanto material como formal, viene determinado por lo dispuesto en los artículos 67, 68, 69 y 70 del Reglamento del Planeamiento. Por su parte el procedimiento de aprobación ha de ajustarse a lo establecido en el Artículo 141 del texto legal citado.

Pues bien si conforme a los preceptos reseñados el proyecto de urbanización lleva a la práctica las determinaciones de los instrumentos de planeamiento en materia de vialidad, abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, jardinería y otras análogas y si no puede contener determinaciones de ordenación, si han de detallar las obras con una previsión necesaria para que puedan ser ejecutadas por técnico distinto al autor del proyecto, han de contener una memoria descriptiva de las características de la obra, planos del proyecto y de detalle y pliegos de las condiciones técnicas y económicas-administrativas de las obras y servicios; es patente que la licencia solicitada es claramente superflua pues el control de la actividad de los particulares que con ella se pretende y que constituye la

⁵⁴² CALVO SALES, T. **El Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras .la mayoría de edad del ICIO**, Editorial la Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Madrid 2007 pp.178 y siguientes.

justificación de su existencia ya ha sido efectuado con ocasión de la aprobación del proyecto de urbanización.

Ninguna finalidad racional y jurídica cumple una licencia de obras que pretenda comprobar si la actividad de los particulares ajusta al ordenamiento jurídico cuando tal control ha sido previamente efectuado y además con intervención del mismo órgano encargado de expedir la licencia, en este caso el Ayuntamiento de Alcorcón.

Una vez visto la improcedencia de someter el proyecto de urbanización al ICIO, podemos afirmar que el escaso efecto fiscal que produce en el Proyecto Urbanización en las arcas municipales viene de la mano del Impuesto sobre el Valor Añadido, en la parte que de este impuesto corresponda al respectivo Ayuntamiento en aplicación de la Legislación de Haciendas Locales, puesto que las propias obras de urbanización están sujetas al citado Impuesto, así como las derramas que la Junta de Compensación repercute a cada junta-compensantes en pago de los gastos de la Junta, donde fundamentalmente se encuentran los costes de urbanización.

En este sentido, el profesor Martín Fernández indica que los sujetos que urbanizan terrenos, promueven, construyen o rehabilitan edificaciones para su venta, adjudicación o cesión por cualquier título, aunque se realicen ocasionalmente, adquieran la condición de empresarios (Art. 5.1. d) de la Ley del IVA. Por lo tanto, siempre que se realice una actividad urbanizadora, promotora o constructora, encaminada a la posterior transmisión, estará sujeta al IVA.

Sigue diciendo que la Ley del IVA no define las actividades de urbanización por lo que debe entenderse, siguiendo a la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 26 de septiembre de 1999, al concepto que se deriva de la legislación sectorial. Con arreglo a la misma, la urbanización tiene por objeto reconvertir un terreno que no es apto para construir en otro susceptible de edificación, acondicionándolo para ello con

servicio de abastecimiento de aguas, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas y acceso rodado⁵⁴³.

En el sistema de compensación a efectos del IVA de conformidad con el criterio de la Dirección General de Tributos, el propietario que se incorpora a una Junta de Compensación tienen la consideración de empresario ocasional, como urbanizador, como consecuencia del propio proceso compensatorio con arreglo a la definición que a dichos efectos contiene el citado Art.5 de la Ley del IVA.

Por lo tanto, en razón a esta consideración de empresario ocasional, tanto la transmisión de las parcelas que se realicen una vez iniciado el proceso de urbanización es decir una vez que se haya pagado el primer costes de urbanización, como en el pago de derramas a la Junta de compensación están sometidas al IVA⁵⁴⁴.

La Dirección General de Tributos considera a las derramas como contraprestación por los servicios de urbanización que las Juntas de Compensación prestan a sus miembros, debiendo repercutirse el IVA con ocasión de dicha prestación. A su vez, los junta -compensantes podrán deducir las cuotas soportadas en cuanto los terrenos, cuya urbanización han promovido, sean destinados a su transmisión, adjudicación o cesión a terceros. A esta cuestión hace referencia la contestación de la Dirección General de Tributos a la consulta 0654-01 de 28 de marzo de 2001⁵⁴⁵.

Por lo tanto, la única consecuencia fiscal con respecto al ayuntamiento es la derivada de su participación en el impuesto sobre el Valor Añadido, regulado en la Ley de Haciendas Locales, en el apartado correspondiente de Participación en los Ingresos del Estado, regulados en el Art. 111 y siguientes de la Ley.

⁵⁴³ MARTÍN FERNÁNDEZ, J. RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J., Manual **de Derecho Financiero y Tributario Local**, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009, p.843.

⁵⁴⁴ En este sentido el Artículo 5.2 de la Ley 37/1992 de 28 de diciembre del Impuesto sobre Valor Añadido señala que son actividades empresariales o profesionales las que impliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes y servicios

⁵⁴⁵ GUARCH PRIETO, R., “la fiscalidad de la junta de compensación...”, óp. cit., P.12:

En este sentido, nos remitimos a la regulación establecida en los el Capítulo III del Título II de la TRLRHL y que regula los recursos de los municipios, arts. 111 y siguientes de dicho capítulo. En concreto en el Artículo 116 se regula el alcance de la cesión y el punto de conexión en el Impuesto sobre el Valor Añadido y establece que se cede a cada uno de los municipios incluidos en el ámbito subjetivo definido en el Art.111 de la Ley el 1,7897% del rendimiento no cedido a las Comunidades Autónomas que se impute al correspondiente municipio⁵⁴⁶.

En consecuencia, no se puede atribuir unos ingresos definidos directamente por la Ley de Haciendas Locales y en consecuencia por la Imposición Local Autónoma, sino que los ingresos vendrán proporcionados, como hemos dicho, mediante la participación en los ingresos del Estado.

4.- La fiscalidad del proceso de edificación: Impuestos y tasas municipales que gravan este proceso.

4.1 Introducción.

Una vez terminada la fase de gestión jurídica y ejecución de las obras de urbanización del correspondiente polígono o unidad de actuación urbanística, comienza el proceso de construcción de los diferentes edificios previstos en el planeamiento. Este proceso queda sometido cronológicamente a diversos tributos municipales, primero a la tasa a por licencia de edificación que tiene como hecho imponible la prestación de un servicio municipal consistente en la comprobación de si el proyecto de edificación se adapta a las previsiones del planeamiento y ordenanzas urbanísticas.

⁵⁴⁶ Los municipios a los que se refiere esta sesión son los establecidos en el Artículo 111 apartado a) de la Ley de Haciendas Locales y que tienen que reunir las siguientes características: a) que sean capitales de provincia o de comunidad autónoma, b) que tengan población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. A estos efectos se considerará la población resultante de la actualización del Padrón municipal de habitantes vigente a la entrada en vigor del modelo regulado en la presente sección.

Una vez otorgada la licencia de construcción, la realización de las obras queda sometidas al ICIO ya que este impuesto municipal se tiene que liquidar provisionalmente sobre el presupuesto del proyecto de edificación, en el plazo de un mes desde la obtención de correspondiente licencia de obras.

También veremos que, además de la tasa por licencia de obras, la terminación del proceso edificatorio queda sometido a otra tasa municipal, concretamente a la tasa por Licencia de Primera Ocupación y Funcionamiento, cuyo hecho imponible consiste en la prestación del servicio municipal de inspección de la edificación terminada para comprobar si se adapta al proyecto para el que se obtuvo licencia de obras.

La sujeción de la edificación a licencia de obras y el pago de la correspondiente tasa por la prestación del servicio es una obligación que viene de antiguo y tiene su origen en la legislación general de Régimen Local, concretamente de la Leyes Municipales de 20 de agosto de 1870, y la Ley Orgánica Municipal y Provincial de 2 de octubre de 1877 en la que, en su Artículo 137 disponía que se pueden autorizar el establecimiento de arbitrios sobre los objetos siguientes, y entre ellos, las licencias para construcción de edificios⁵⁴⁷.

Al separarse la legislación de régimen local y la legislación urbanística, la licencia de obras que sometida a dos legislaciones, por un lado la regulación de la licencia como acto de control urbanístico de la edificación (Legislación Urbanística relacionada con la competencias sobre de disciplina urbanística), y por otro, el cobro de la Tasa como Tributo Municipal (Legislación de Haciendas Locales) por la prestación del servicio de comprobación de si el proyecto de la obra a realizar se ajusta al planeamiento urbanístico.

⁵⁴⁷ La Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 dispone en su Artículo 130 apartado segundo que podrán autorizarse el establecimiento de arbitrios, entre otros, sobre sobre los objetos siguientes: aprovechamiento y abastecimiento de aguas para usos privados, alcantarillado, establecimientos balnearios en aguas públicas, guardia rural, establecimiento de enseñanza secundaria, superior o especial, licencias para construcción de edificios.

Sin embargo, el ICIO es un Impuesto de nueva creación en la LRHL y el motivo de su creación encontró su justificación en la cuantificación desproporcionada que gran parte de los ayuntamientos hicieron de la tasa por licencia urbanística, cuya cuota se fijaba en un tanto por ciento, en ocasiones progresivo, en función del presupuesto de ejecución de obras, cuantía que no guardaba relación funcional con el coste de los servicios prestados por la administración municipal para otorgar la licencia correspondiente⁵⁴⁸.

En este sentido se pronunciaba la sentencia de 20 de septiembre de 1991 del TSJC de la forma siguiente:

No parece cuestionable que en el origen de la creación de este nuevo Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras se haya la idea de allegar recursos a las entidades locales sin violentar como en no pocas ocasiones se hacía las normas legales en materia de cuantía de las tasas que no debían superar el coste del servicio por el otorgamiento de licencia. Pero cualquiera que sea este origen lo cierto es que se trata de un nuevo tributo, con naturaleza de impuesto según el Artículo 26.1. C de la Ley General Tributaria, distinto, autónomo e independiente de la Tasa por el otorgamiento de licencias urbanísticas.

Por lo tanto, en opinión de la profesora Rosa Galapero, hay una compatibilidad de la tasa por otorgamiento de las licencias urbanísticas exigidas por la Ley del Suelo y Ordenación Urbana con el ICIO ya que desde el punto de vista jurídico estamos ante dos tipos de tributos cuyos hechos imponibles son diferentes, mientras que el presupuesto de hecho de la Tasa es la prestación de servicios administrativos de verificación de la legalidad de la obra proyectada, previos a la concesión de la correspondiente licencia; el hecho imponible que configura el ICIO es la realización dentro del término municipal de cualquier construcción instalación u obra para que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística se haya

⁵⁴⁸ GOTA LOSADA, A., "Derecho Tributario Local" en **Tributos estatales autonómicos y locales, manuales de formación continuada 8** Consejo General del Poder Judicial año 2000, p. 487.

obtenido o no la licencia y siempre que su expedición corresponda al ayuntamiento de la imposición⁵⁴⁹.

Aunque cronológicamente se pide primero la licencia de obras, y una vez obtenida hay que abonar, en el plazo de un mes el ICIO, veremos primero el ICIO y después conjuntamente las dos tasas que afectan a la edificación y a la ocupación. Es decir, la tasa por licencia de obras y la tasa por licencia de primera ocupación.

4.2 El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras: Naturaleza jurídica, Impuesto Voluntario y de creación jurisprudencial de los elementos que componen la base imponible.

El ICIO es un impuesto municipal de nueva creación por la LRHL DE 1988 y de imposición voluntaria por los ayuntamientos, de conformidad con el Art.59.2 del TRLRHL, por lo que su exigencia requiere el correspondiente acuerdo de imposición y la aprobación de la Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto.

La naturaleza, hecho imponible, base imponible, sujetos pasivos y gestión tributaria del impuesto vienen regulados en los Artículos 100 a 103 de la Ley de la siguiente forma:

El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, o para la que se exija presentación de declaración responsable o comunicación previa siempre que su expedición de la licencia o la actividad de control corresponda al ayuntamiento de la imposición⁵⁵⁰.

⁵⁴⁹ GALAPERO FLORES, R., **Tasas por Licencias Urbanísticas**, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Extremadura*, Volumen 22 año 2004, pp. 51- 68

⁵⁵⁰ El Hecho Imponible incluye además, junto las construcciones instalaciones y obras para los que se exija la obtención de la correspondiente licencia, aquellas para las que se exija la presentación de declaración responsable o comunicación previa que se enmarca en el proceso

De esta definición se desprende que es un impuesto real, puesto que atiende a un foco patrimonial concreto con independencia de su titular, pues la riqueza gravada es considerada autónomamente sin que se tenga en cuenta a la persona física o jurídica realizadora de la obra. Es un impuesto instantáneo, pues el hecho imponible no se produce de forma continuada y periódica lo largo del tiempo, sino que se manifiesta a realizar un acto aislado consistente en una construcción, instalación u obra.

Pero, la cuestión que nos interesa, no es el análisis exhaustivo de todos los elementos del tributo hecho imponible, devengo, base imponible y sujeto pasivo, sino que, a los efectos de esta tesis nos vamos a centrar en los elementos determinantes que influyen en la recaudación municipal como es la determinación del hecho imponible y la cuantificación de la base imponible del impuesto, que es en definitiva donde su recaudación ha generado mayores problemas.

Respecto al hecho imponible hay que tener en cuenta las siguientes particularidades:

- Inclusión en el impuesto de las obras para las que se exija declaración responsable o comunicación previa. Esta nueva configuración del hecho imponible se enmarca en el proceso de adaptación a la normativa interna a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el

de adaptación de la normativa interna de la directiva 2006/123/ de la Comunidad Europea del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior cuyo objetivo se centra en la eliminación de obstáculos innecesarios y desproporcionados para la prestación de servicios. La transposición a nuestro ordenamiento de la citada directiva se realizó a través de la Ley 17/2009 de 23 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio conocida como la Ley Paraguas que según su preámbulo recoge como régimen general el de la libertad de acceso a las actividades servicios y también a través de la Ley 25/ 2009 de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre acceso a los servicios y su ejercicio conocida como la Ley Ómnibus que adaptó la normativa estatal de rango legal a lo dispuesto en la Ley 17 /2009 de 23 de diciembre en virtud del mandato contenido la disposición final quinta particularmente en el ámbito local.

mercado interior, cuyo objetivo se centra en la eliminación de obstáculos innecesarios y desproporcionados para la prestación de servicios⁵⁵¹.

- Exclusión del hecho imponible cuando la obra no cuenta con licencia, sino que es consecuencia de una orden de ejecución dada a los particulares por la administración.

Así, más allá de una posible equiparación entre licencia y orden de ejecución, la STS de 10 de octubre de 2003, mantiene que no puede olvidarse que estamos en presencia de un impuesto cuyo fundamento se apoya en la manifestación de la capacidad económica de los que realizan las construcciones, instalaciones y obras, lo que exige la voluntariedad de los potenciales contribuyentes en la decisión de realizarlas, lo que es incompatible con la obligada acción legal de llevarlas a cabo por imposición por orden administrativa⁵⁵².

La determinación de la base imponible se puede considerar como una creación jurisprudencial ya que es innumerable la problemática planteada sobre los elementos que deben conformar la base imponible y las numerosas sentencias que han ido resolviendo las cuestiones planteadas en relación con la cuantificación de la base imponible.

El Art.102.1 del TRLRHL dispone que la Base Imponible del impuesto está constituida por el coste real y efectivo de la construcción instalación u obra, y se entiende por tal, a estos efectos, el coste de ejecución material de la misma. Esta interpretación legal del coste real fue realizada en la Ley 51/2002 de 27 de diciembre que realiza una interpretación auténtica del concepto y ha

⁵⁵¹ ALOSSO GIL, M., "Hacienda Autonómica y Local El Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras". Universidad Carlos III, Lección 13, p. 4. La trasposición a nuestro ordenamiento de la citada Directiva se ha realizado a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre (Ley paraguas) y, también, a través de la Ley 25 /2009, de 22 de diciembre (conocida como Ley ómnibus), sobre libre acceso a las actividades de servicios.

http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-013_LeCCion-13.pdf.

⁵⁵² MARTIN FERNANDEZ, J. y RODRIQUEZ MARQUEZ, J., Manual de Derecho Financiero.... óp. cit. p. 194.

aclarado que el coste real y efectivo de la construcción instalación se equipara al coste de ejecución material de aquella⁵⁵³.

En consecuencia de acuerdo con el Art.102.1 párrafos segundo, no forman parte de la base imponible, el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales, las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas, en su caso, con la construcción, instalación u obra, ni tampoco los honorarios de profesionales, el beneficio empresarial del contratista ni cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

En opinión de Teresa Calvo Sales, a falta de una definición estrictamente tributaria, la expresión coste de ejecución material que emplea el Art. 102.1 debe identificarse con el presupuesto de ejecución material de la normativa de Contratos y en caso de que se entendiera lo contrario, es decir, que el coste de ejecución material es un concepto autónomo desvinculado de otras disciplinas jurídicas, el legislador estatal debería haber introducido en el texto refundido de la Ley de Haciendas Locales la definición del mismo⁵⁵⁴.

En efecto, ante la imprecisión del concepto de coste real y efectivo, los ayuntamientos pasaron años sin saber exactamente a qué atenerse dando en ocasiones carta de naturaleza a las pretensiones de los sujetos pasivos de exclusión de las partidas correspondientes a las instalaciones de electricidad, fontanería, calefacción, instalación de incendios, ascensores, rejillas de ventilación, e incluso la carpintería interior y exterior. El análisis de las exclusiones que pretendían los sujetos pasivos y el cálculo de la base

⁵⁵³ ALOSSO GIL, MIGUEL Hacienda Autonómica y Local..., óp. cit., p. 9.

⁵⁵⁴ CALVO SALES, T., **El impuesto sobre construcciones instalaciones y obras .La mayoría de edad del ICIO**, Ed. la ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados ,Madrid 2007 Para esta autora al no haber definido el legislador el concepto de coste de ejecución material ,habrá que entender que a efectos de determinar la base imponible del ICIO se asume el significado de la normativa de contratos ; nada impide –de hecho ,es práctica común –aplicar al ordenamiento tributario conceptos jurídicos que ya han sido elaborados por otra rama del ordenamiento, sin que se precise una calificación autónoma por el legislador P 296.

imponible se convirtieron para los ayuntamientos en unas tareas arduas y penosas.

Dada la división de opiniones que reinaba en el ámbito de los tribunales, los Ayuntamientos tuvieron que sufrir durante años la discusión sobre las partidas que debían incluirse en la base imponible de la liquidación del ICIO y que, en opinión de Teresa Calvo Salas, era más parecida al regateo en un zoco o a una partida de póquer que a un acto de gestión tributaria⁵⁵⁵.

A tenor de este precepto, la base imponible está constituida por el coste de ejecución material de la obra, sin que puede incluirse ninguna otra partida que no integre, estrictamente dicho coste, habiéndose planteado si se debía incluir en la base imponible el coste de la maquinaria e instalaciones incorporadas a la obra en cuestión.

En este sentido, el TS ha limitado las partidas excluidas aclarando que para decidir la inclusión del coste de determinados elementos (no solamente el coste de su instalación) en la base imponible del ICIO es esencial que los mismos sean inseparables de la obra, que figuren en el mismo proyecto de ejecución que sirvió de base para obtener la licencia de obras; y ha añadido que no puede reducirse la base imponible del impuesto a las partidas de albañilería, cimentación, estructura, muros perimetrales, forjados, cubiertas, tabiquería.

La base imponible del ICIO incluye (en el caso de unas viviendas y, *mutantis mutandi* en otras construcciones) aquellas instalaciones, como las de electricidad, fontanería, saneamiento, calefacción, aire acondicionado centralizado, ascensores y cuantas normalmente discurren por conducciones empotradas, y sirven además para proveer en a la construcción de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización como ha dicho claramente del Tribunal Supremo⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ CALVO SALAS, T., El impuesto sobre construcciones...óp. cit. Ayuntamientos y de los pp. 277-278.

⁵⁵⁶ CALVO SALES, T., El Impuesto sobre Construcciones..., óp. cit., p,300

El TS recoge en Sentencia de Casación para Unificación de Doctrina de 5 de octubre de 2004:

“Lo esencial es que las instalaciones, aparte de inseparables de la obra, figura en el mismo proyecto de ejecución que sirvió de base para obtener la licencia de obras y que no solo integran las partidas de albañilería cimentación, estructura muros perimetrales, forjados, cubiertas, tabiquería, sino que alcanza también a aquellas instalaciones, como las de electricidad, fontanería, saneamiento, calefacción, aire acondicionado centralizado, ascensores y cuantas normalmente discurren por conducciones empotradas y sirven, además, para proveer a la construcción de servicios esenciales para su habitabilidad o utilización.

Respecto a la cuota del impuesto es el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen, que será fijado por cada ayuntamiento sin que pueda exceder del 4% y se devenga en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra, aun cuando no se haya obtenido la correspondiente licencia (Art. 102.2.3.4).

4.3 Las tasas municipales por licencias de obras y de primera ocupación de los edificios.

Históricamente el establecimiento de arbitrios por licencias para construcción de edificios ya fue recogido en las leyes municipales del siglo XIX, posteriormente, la siguiente Legislación de Régimen Local contenida en el Estatuto de Calvo Sotelo 9 de marzo de 1924, en el Artículo 368 establecía que se entenderán comprendidas en el apartado a) del Art.360 referido a la prestación de servicios públicos municipales que benefician especialmente a personas determinadas o se provoquen también especialmente por ellas y, entre otros conceptos, se incluían el de Licencias para la Construcción de obras en terrenos sitos en poblado o contiguos a vías municipales fuera del poblado.

También la Texto Refundido de 24 de junio de 1955, verdadero Código de Régimen Local que recopila la legislación local de la posguerra, en el epígrafe de Derechos y Tasas, Art. 440 .7, contenía expresamente, la regulación la Tasa por la licencias para construcciones y obras en terrenos sitios en poblado o contiguos a las vías municipales fuera de poblado y también se sujetaba a tasa, en el apartado 8, la licencia de apertura de establecimientos⁵⁵⁷.

Con la llegada de la le legislación urbanística mediante la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y en cumplimiento de los principios que inspira esta legislación, se procede a regular los actos de carácter urbanístico que deben ser objeto de control municipal a través de la correspondiente licencia, concretamente en el capítulo dedicado a la intervención en la edificación se regulan los actos que están sujetos a licencia⁵⁵⁸.

A partir de entonces, la legislación urbanística Estatal, concretamente la LS/1976, legislación que tiene carácter supletorio después de la declaración de inconstitucional del Texto Refundido del 1992, en el Art. 178.1, regula los actos sujetos a licencia:

Estarán sujetos a previa licencia a los efectos de esta Ley los actos edificación y uso del suelo tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, la modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de

⁵⁵⁷ Artículo que fue complementado por el Reglamento de Hacienda Locales bien en este Artículo no se refería a una en el sentido de que los derechos y tasas que recaiga sobre licencias para construcciones u obras de viviendas que hubieran obtenido la calificación legal de protegidas o para la clase media gozarán de una reducción equivalente al 90% de su importe.

⁵⁵⁸ El Artículo 165 de la Ley del suelo de 12 de mayo de 1956 , sujetas a previa licencia, las parcelaciones es el reparcelación es urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones la colocación de carteles de propaganda visible desde la vía pública y los demás actos que señalen los planes remitiéndose al reglamento de servicios de las entidades locales en lo relativo al procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias y señalando en el Artículo 166 de la competencia para otorgar las licencias corresponderá al ayuntamiento y toda la delegación de licencia deberá ser motivada y señalado el apartado en el Artículo 166.

construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalarán los planes.

Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen por particulares en terrenos de dominio público se exigirá también licencia sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sean pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público.

El Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto de 1987 de 23 de julio, desarrolla los actos sujetos a licencia, competencias y procedimientos, específicamente el Título I, Art. 1º, dedicado a establecer las actuaciones que estarán sujetas a previa licencia, señala hasta dieciocho actos sujetos, sin perjuicio de las autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable.

Como señala la profesora Galapero Flores, esta enumeración es ejemplificativa tal como ha resuelto el TS en sentencia de 2 de septiembre de 1988, donde estableció “Las citadas disposiciones vienen a reconocer, en esencia, que es necesaria la obtención de previa licencia urbanística municipal para la ejecución y materialización de toda obra instalación, actividad o uso del suelo que represente o bien una iniciación es novo de cualquiera de esos conceptos o su modificación posterior, ya sea en estructura o en su aspecto exterior”.

Asimismo indica que la regla general de sujeción a licencia es extensiva a los actos que se promuevan por los Órganos del Estado o entidades de derecho público que administren bienes estatales Artículo 180 del texto refundido de 1976⁵⁵⁹.

⁵⁵⁹ GALAPERO FLORES, R., “Tasas por licencias Urbanísticas”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Volumen XXII* año 2004 páginas 54. Según así la citada sentencia del Tribunal Supremo, las citadas disposiciones vienen a reconocer, en esencia, que es necesaria la obtención de previa licencia urbanística municipal para la ejecución y materialización de toda la obra instalación, actividad uso del suelo que represente o bien una iniciación es novo de cualquiera de estos conceptos o su modificación posterior, ya sea en su estructura con su aspecto exterior

Para la profesora González Bustos, las licencias o autorizaciones suponen técnicas de intervención que limitan los derechos de los ciudadanos y que suponen una carga administrativa, ya que se necesita que, previamente al ejercicio de un derecho o actividad de los particulares, la Administración valore si esta actuación es conforme con la legalidad, permitiendo su realización o no. Por lo tanto deben estar contempladas en una Ley y justificadas por razones imperiosas de interés general y se proporcionadas, es decir que el objetivo no se pueda cumplir con una medida menos restrictiva de la libertad individual⁵⁶⁰.

En la actualidad y después de la sentencia del Tribunal Constitucional, otorgando las competencias legislativas en materia de Urbanismo y Vivienda a las Comunidades Autónomas, la última referencia de legislación estatal en esta materia es el Texto Refundido del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 (hoy Ley 13/ 2015, de 24 de junio) de junio que al tratar del régimen urbanístico del derecho de propiedad establece en el Artículo 8.b dentro de las facultades a que se refiere el derecho de propiedad dice:

Todo acto de edificación requerirá el acto de conformidad, aprobación autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, su delegación deberá ser motivada indicando que en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

También la Ley Estatal de Ordenación de la Edificación, Ley 38/1999 de 5 de noviembre, reitera la exigencia de licencia en su Artículo cinco:

La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisarán las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes de conformidad con la normativa aplicable.

⁵⁶⁰ GONZALEZ BUSTOS, M.A., "Simplificación Administrativa, Licencias Administrativas y Declaración Responsable", Revista *Jurídica de Catilla y León*, nº 39, mayo 2016, p. 8.

Por último, y tomando como ejemplo Legislación Urbanística Autonómica de la Comunidad Madrid, regulada en la Ley 9/2001, de 17 de julio, en el Art. 151 dispone que están sujetos a licencia urbanística en los términos de la presente ley, y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y en particular los siguientes:

B) Las obras de edificación, así como la de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.

C) La primera utilización de ocupación de los edificios e instalaciones en general.

Podemos concluir, por tanto, que teniendo en cuenta la legislación Estatal del Suelo como la Legislación Urbanística de las Comunidades Autónomas, están sujetos a licencia urbanística, tanto los actos de construcción, como los actos de primera ocupación de establecimientos.

Veremos a continuación cuáles son los supuestos que dan lugar al nacimiento del hecho imponible y que provocan el devengo de la tasa, y la obligación de pago y un ejemplo de cuantificación de la misma a través de una Ordenanza Municipal. En este caso hemos elegido la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Madrid para ver la definición del hecho imponible y su forma de cuantificación en los casos de aplicación por licencia de edificación.

En primer lugar, hay que decir que la norma fiscal municipal se denomina Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación de Servicios Urbanísticos.

La ordenanza comienza por definir la naturaleza y el fundamento de la Tasa diciendo que en uso de las facultades concedidas por los Arts. 4 y 106 de la Ley 7/1985 LRBRL y de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 15 a 19 y 20.4 del TRLRHL, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, se establece la tasa por prestación de servicios urbanísticos que se regirá por la siguiente Ordenanza Fiscal.

Al definir el hecho imponible lo constituye la realización de la actividad municipal, técnica o administrativa que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo, necesario para la prestación de los siguientes servicios urbanísticos:

Tramitación de consultas previas e informes urbanísticos y expedición de certificados urbanísticos. Y expedición de cédulas urbanísticas.

Tramitación de expedientes de expropiación forzosa a favor de particulares y señalamiento de alineaciones.

Tramitación de licencias urbanísticas.

Tramitación de expedientes contradictorios de ruina de edificios. Se tramitación de toma de razón de cambio de titular de licencia urbanística.

Por lo que se refiere a la Licencia de Primera Ocupación, llamada en la Ordenanza de Madrid de Tramitación de Actos de Comprobación de la Ejecución de Obras, tiene como objeto comprobar el cumplimiento por las condiciones impuestas en la licencia de obras, así como la conformidad de la edificación realizada con el proyecto que sirvió de base para otorgar la licencia de obras. Es decir, comprobar, como dice el Artículo 5.9 de la Ordenanza Municipal de tramitación de licencias urbanísticas, que lo realizado es lo que figuraba en el proyecto de edificación.

En contraprestación por la realización de estos servicios se produce el devengo de la correspondiente tasa y se calcula en función de determinados parámetros principalmente referidos a la superficie afectada por la edificación.

5.- La fiscalidad municipal de la edificación terminada: El impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana.

5.1 Introducción.

El actual Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles (IBI) tiene su origen y configuración en la reforma fiscal de Mon y Santillán realizada en la

Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, que configura un sistema fiscal moderno y crea, entre otros tributos, el Impuesto de Inmuebles Cultivo y Ganadería, estableciéndolo a nivel nacional.

Posteriormente, con motivo de la gran importancia que tiene la recaudación de las fincas urbanas derivadas de los nuevos desarrollos urbanísticos del ensanche y reforma interior, en la Ley de Presupuestos de 5 de agosto de 1893, se separa la recaudación sobre la riqueza rústica y pecuaria, de la recaudación sobre riqueza urbana, dando autonomía a cada uno de estos gravámenes, denominándose a partir de entonces Contribución Territorial Rústica y Contribución Territorial Urbana.

La regulación de este impuesto anterior a la Constitución de 1978 viene de la mano de La Ley 41/1975 de Bases del Régimen Local, desarrollada por Real Decreto 3250/1976 de 30 de diciembre, por el que se ponen en vigor las disposiciones de la Ley 41/1975, al regular en los Arts. 121 Y siguientes, la participación de los ayuntamientos en los Impuestos Estatales estableciendo una participación de los Ayuntamientos del 90 % en la cuota fija de la Contribución Rústica y Pecuaria, de un 90% en la Contribución Territorial Urbana y también de un 90% en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas en la parte que corresponda a las Plusvalías Inmobiliarias.

Pero como ya hemos visto en el Capítulo V, el cambio más significativo viene de la transformación de las Contribuciones Urbana y Rustica y Pecuaria de impuesto estatal en impuesto municipal. Esto se produce con ocasión de la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que transforma en tributos locales de carácter real, la cuota fija de la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria, y la Contribución Territorial Urbana.

Después de la Constitución, las primeras bases de lo que después serían las Haciendas Locales tuvieron su reflejo en la Ley 24/1983 de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de ser de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. La citada ley planteaba, entre otros objetivos, incrementar los recursos locales, para lo cual se aumentaba el campo de la imposición municipal autónoma con los medias tributarias: se facultaba a los

ayuntamientos para establecer un recargo sobre la cuota líquida del impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y para que fijasen libremente los tipos de gravamen de las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana (aspectos declarados inconstitucionales)⁵⁶¹.

La Ley 39/1988 de Haciendas Locales simplifica notablemente el cuadro de recursos de las corporaciones locales, entre cuyos objetivos se encuentra la racionalización y modernización de las estructuras del sistema tributario local; los recursos comunes a todas las entidades locales se enumeran en el Art. 2.1 de la LRHL. En concreto, la nueva ley basa la suficiencia local en dos mecanismos financieros fundamentales: los tributos propios y la participación de ingresos del Estado. Este último, instrumento que sustituye al antiguo Fondo Nacional de Compensación Municipal. Además se incorpora la posibilidad de que los entes locales participen los tributos de las Comunidades Autónomas⁵⁶².

En la LRHL se crea el Impuesto Municipal sobre Bienes Inmuebles que comenzó a exigirse en todo el territorio nacional a partir del día 1 de enero de 1990. Este impuesto se configura en la nueva LRHL como uno de los ingresos fundamentales de los municipios y aglutina a las antiguas Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria, la Contribución Territorial Urbana y al Impuesto Municipal sobre Solares.

Sus ingresos dependen fundamentalmente de la determinación del valor catastral que se asigne a los inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales y cuya Valoración Catastral es una competencia exclusiva del Estado, concretamente de la Dirección General del Catastro. En definitiva, se

⁵⁶¹ SÁNCHEZ GALIANA, C.M., **Fiscalidad Inmobiliaria en la Hacienda Municipal**, Ed. Comares, Granada 2002 página 15. Indica el autor que las contribuciones territoriales rústica y pecuaria la Contribución Territorial Urbana se convirtieron en impuestos locales, gestionados conjuntamente por el Estado y los Ayuntamientos que se añadieron al cuadro de tributos propios establecido en el decreto 3250/1976. Añadiendo que el aprovechamiento local de la imposición estatal de producto, no supuso un incremento notable de recursos financieros, puesto que anteriormente la ley 41/1975 otorgaba a los municipios el derecho a participar en el 90% de la recaudación de los tributos. Por otra parte, las medidas establecidas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre y en concreto los artículos 8 y 9 de la citada ley fueron declarados inconstitucionales por la STC 19/1987 de 17 de febrero, que declaró que en tal disposición se vulneró el principio de reserva de ley.

⁵⁶² SÁNCHEZ GALIANA, C.M., *Fiscalidad Inmobiliaria...*, óp. cit. p.18

puede decir que en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es donde las haciendas municipales encuentran su principal fuente de ingresos tributarios.

La Ley de Haciendas Locales de 28 de diciembre de 1988 fue modificada por la Ley 51/2002 de 27 de diciembre de reforma de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, indicando en su Exposición de Motivos:

Que una de las facetas fundamentales que ahora se aprueba es una nueva y completa regulación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles que, sin embargo, se extiende a los aspectos estrictamente tributarios, permitiendo así dotar a la normativa reguladora de la Institución Catastral de la necesaria sustantividad. Las oportunas remisiones entre los preceptos de ambas regulaciones permiten, no obstante, articular aquellos aspectos comunes que, como la identidad valor catastral –base imponible, es necesario Mantener⁵⁶³.

La legislación de Haciendas Locales fue unificada por Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo por el que se aprueba el TRLRHL que recoge las modificaciones introducidas en la Ley 39/1988 por la Ley 51/2002 de 27 de diciembre, así como las modificaciones de los Artículos 15 y 64 que la Ley 62/2003 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social realizan a la Ley 39/1988 de 28 de diciembre.

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles se refiere tanto a los bienes de naturaleza urbana como a los inmuebles de naturaleza rústica y a los de características especiales. No obstante, a los efectos de esta tesis, solo analizaremos el impuesto a los bienes de naturaleza urbana, pues son éstos los que traen causa del Planeamiento Urbanístico e inciden de forma significativa en los ingresos municipales; en particular, veremos los elementos más esenciales para la determinación de la cuota del impuesto, como son el hecho imponible, la base imponible y los tipos impositivos a aplicar sobre la base imponible o liquidable.

⁵⁶³ Apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley 51/2002. Otra de las modificaciones introducidas por la citada Ley es la relativa a la regulación del Impuesto sobre Actividades Económicas, encaminadas básicamente a eximir del pago de dicho tributo a la mayor parte de los pequeños y medianos negocios, compatibilizando dicha medida con el objetivo de que el impuesto pase a tomar en consideración, para aquellos que continúen sujetos al pago del mismo, las concretas circunstancias económicas del obligado al pago.

Como hemos visto, existe una correlación o identidad entre base imponible del impuesto y el valor catastral del inmueble sujeto al mismo, y, por lo tanto, el valor catastral de inmueble es sustancial al impuesto y pues determina la Base Imponible del mismo. La determinación de la base imponible o valor catastral se configura como una competencia Estatal que se realiza a través de la Dirección General del Catastro.

La Ley del Catastro Inmobiliario fue aprobada por la Ley 48/2002 de 23 de diciembre y posteriormente refundida por Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo. La ley en su Título III, Capítulo V, establece una metodología de valoración catastral para cada bien inmueble, esta metodología se ha desarrollado ampliamente respecto a los bienes inmuebles de naturaleza urbana y sobre los bienes inmuebles de características especiales. Sin embargo, respecto a los bienes de naturaleza rústica, lo establecido en el Título II de la ley para la determinación del valor catastral, queda en suspenso respecto a este tipo de bienes, hasta que mediante ley se establezca la fecha de su aplicación.

Es decir, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario de 5 de marzo de 2004, sigue manteniendo, seis años después, respecto a la valoración de los bienes inmuebles de naturaleza rústica, el mismo criterio del Artículo 68 de la LRHL de 1988, y sin que hasta la fecha se haya modificado dicho criterio.

No es objeto de este trabajo entrar a analizar en el cálculo del valor catastral del suelo rústico, pero sí dejar constancia de la gran complejidad de este impuesto pues indiscutiblemente el problema de la valoración catastral es más complicado en el ámbito rústico que en el urbano.

Para los profesores Manuel G. Alcázar Molina y Francisco Javier Ariza López, solo teniendo en cuenta el factor superficie 48 millones de hectáreas por número de unidades catastrales 54 millones de subparcelas, distribuidas en 42 millones de parcelas, sería comprensible esta afirmación; más aún, esta realidad se ve reforzada si se añaden los distintos aprovechamientos agrarios

existentes, rendimientos, alternativa de cultivo, opacidad en el mercado, rigidez de la oferta y la demanda e influencia de la política agraria comunitaria⁵⁶⁴.

Un dato importante que aportan estos autores para ver la estimación de la cuota tributaria del suelo rústico y urbano es que, en un mismo valor de mercado por ejemplo 20.000 €, el valor catastral de rústico sería de 1.100 €, que a un gravamen del 0,75% arrojaría una cuota del **8,25 €**. En cambio, para el mismo bien urbano con un valor de mercado de 20.000 €, el valor catastral sería de 10.000 €, que a un gravamen del 0,75% arrojaría una cuota del siete de **75 €**. Es decir, que en un mismo valor de mercado, el valor catastral del suelo rústico es 10 veces menor del valor catastral del suelo urbano y por lo tanto la cuota impositiva aproximadamente diez veces menor⁵⁶⁵.

Por otra parte, la profesora Inés Santé Riveira, en Apuntes de Valoración Catastral de la Escuela de Ingeniería Técnica de Topografía curso 2010/2011 (Universidad de Santiago de Compostela), mantiene que a nivel nacional en la base de datos catastrales actuales existen más de **150** tipos diferentes de cultivos y aprovechamientos. Se pueden ver en los cuadros provinciales de clasificaciones catastrales, pero serían necesario más tipos, ya que estos cuadros actúan como conjunto limitante de los tipos de cultivo y aprovechamiento se pueden aparecer en los “cuadros municipales”⁵⁶⁶.

⁵⁶⁴ ALCÁZAR MOLINA, M.G. Profesor titular de Universidad. Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Jaén y ARIZA LÓPEZ, F.J Catedrático de Universidad. Escuela Politécnica Superior de la Universidad de Jaén. “Situación Actual de la Valoración Catastral Rústica En España: Propuesta de un Modelo Alternativo”. *Revista CT (Catastro*, octubre 2004, pp. 85 a 91.

⁵⁶⁵ ALCÁZAR MOLINA, M.G y ARIZA LOPEZ, F.J., Situación actual..., óp. cit. p.89.

⁵⁶⁶ SANTÉ RIVEIRA, INES “Apuntes de Valoración Catastral” Universidad de Santiago de Compostela (USC), curso 2010/2011 p.4. La autora señala (p.5) que hay otras dificultades que complican la calificación que son inherentes a la propia naturaleza de los aprovechamientos, por ejemplo, la mezcla heterogénea dispersa de diferentes cultivos o aprovechamientos. Cuando en el interior de una parcela hay varios cultivos con presencia significativa pero cuya distribución es muy complicada de reflejar, como puede ser el caso de la existencia de hileras de plantaciones de diversas especies o de manchas entremezcladas de diferentes tipos de aprovechamientos, su identificación en la base de datos catastral se realiza mediante la utilización de subparcela abstractas. Mediante ellas se asigna una superficie a cada una de las distintas calificaciones existentes, pero sin hacerlas corresponder con su representación gráfica o en la cartografía. En los planos sólo apareciera representado el recinto de la subparcela de la gráfica total que integrara el de todas las subparcelas abstractas existentes en su interior.

<http://laborate.usc.es/files/apuntes-de-valoracion-catastral.pdf>

El objetivo de este apartado se va a centrar en analizar el IBI de los bienes de naturaleza urbana (que incluye suelos y construcciones) que son los que, en definitiva adquieren esta naturaleza como consecuencia del Proceso de Ordenación Urbana, viendo su naturaleza, hecho imponible y base imponible, así como los problemas que se han podido plantear sobre algunas cuestiones de estos elementos esenciales del impuesto y la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia⁵⁶⁷.

⁵⁶⁷ La Base Imponible que constituía por el valor catastral y este valor se llega a través de las correspondientes Ponencias de Valores Catastrales Municipales y la aplicación de los correspondientes coeficientes.

5.2 Los elementos esenciales en la configuración del Impuesto: Naturaleza, hecho imponible, base imponible y tipos impositivos.

5.2.1 Naturaleza.

El IBI es, en la terminología del profesor López Díaz, un Impuesto de tenencia, que grava los suelos y las construcciones de naturaleza urbana, y por lo tanto una vez realizadas las construcciones, estas quedarán sujetas de forma indefinida al impuesto, independientemente de la intensidad del tráfico jurídico de la actividad inmobiliaria, que afecta sin lugar a dudas a los impuestos que este autor denomina de actividad⁵⁶⁸.

Es un ingreso de naturaleza estable y seguro en su recaudación, siendo el protagonista absoluto de los ingresos fiscales municipales, y viene a ocupar el espacio tributario municipal que hasta ahora ocupaban la Contribución Urbana, la Contribución Rústica y Pecuaria y el Impuesto Municipal sobre Solares.

Los autores Rubio de Urquía y Arnal Suria resumen con precisión las características del impuesto:

Es un impuesto de carácter **real**, pues esta característica se desprende expresamente del inciso inicial del Art. 61 del TRLRHL, el cual atribuye esta condición de forma clara. Con esta formulación, el legislador ha pretendido eliminar toda circunstancia personal de la esfera del impuesto, de suerte tal que la cuota del mismo se cuantifique atendiendo a criterios objetivos

⁵⁶⁸ LÓPEZ DÍAZ, A., Las haciendas locales en España: situación actual y perspectivas de futuro en obra colectiva **Crisis Económica y Reforma del Régimen Local**_Civitas- Ed Aranzadi Cizur menor navarra año 2012Thonson Reuters directores Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcor página 309. En relación con la idea de estabilidad del IBI el profesor Antonio López Díaz hace la siguiente reflexión: es conocido que las fuertes variaciones que han experimentado los ingresos de las administraciones públicas antes y después del estallido de la crisis se han debido a buena en buena medida a la estructura de algunos de los tributos con los que cuenta, particularmente los vinculados al sector inmobiliario., Pues procuran mayor recaudación cuando más intensos son el tráfico jurídico y la actividad inmobiliaria, mientras que se reduce aquélla en los períodos de oro de atonía. Este fenómeno es especialmente acusado en el ámbito autonómico y municipal. Así las cosas, la mayor solidez en la recaudación que exigirá la estabilidad presupuestaria se concilia mal con la excesiva volatilidad de los ingresos que procuran aquellos tributos cuyo hecho imponible depende más de la actividad queda la titularidad estática del patrimonio inmobiliario. Por ejemplo, el impuesto sobre bienes inmuebles

exclusivamente, y sin tener en cuenta las circunstancias que puedan concurrir en la persona del sujeto pasivo.

Hay que señalar desde el punto de vista de la naturaleza del impuesto que se trata de un impuesto directo, pues la consideración expresa de este carácter supone que a través de la misma el legislador está eliminando toda posibilidad de traslación jurídica de la cuota tributaria por parte del sujeto pasivo a una tercera persona que no formen parte de elemento personal de relación de la relación jurídico tributaria.

Es un impuesto de titularidad municipal lo que significa que el único sujeto activo de la relación jurídico tributaria es el respectivo Ayuntamiento, circunstancia que tiene esencial trascendencia en el ámbito de la gestión del impuesto y más concretamente en el ámbito de su recaudación. Así, en efecto, el hecho de que la titularidad del impuesto corresponda al municipio implica que sólo éste podrá dirigirse al sujeto pasivo para su cobranza, sin que la misma pueda ser llevada a cabo por ninguna otra entidad, salvo en los casos de delegación expresa, convenio de colaboración o régimen transitorio de la gestión del impuesto.

Es un impuesto obligatorio de conformidad con lo que expone la Ley de Haciendas Locales que debe ser exigido en todo el territorio nacional sin que los ayuntamientos tengan que adoptar acuerdo de imposición alguno.

Y, por último, y esto sí que es importante, de gestión compartida, y que será objeto de estudio independiente pues hay que apuntar que estamos ante un impuesto cuya gestión corresponde en parte a la administración del Estado y en parte a los Ayuntamientos. Todo ello sin perjuicio de la delegación de competencias gestoras que pueda llevarse a cabo de las fórmulas de colaboración que puedan establecerse y del régimen transitorio de la gestión.

En función de las cinco características señaladas, el IBI se configura como un impuesto directo, de carácter real, de titularidad exclusivamente municipal, que debe ser exigido en todo el territorio nacional y que se gestiona

en parte por la administración del Estado y en parte por la administración municipal.⁵⁶⁹

Pues bien, una vez vistas las características del impuesto, nos vamos a centrar en los elementos más importantes que determinan los ingresos y que son: la delimitación del hecho imponible, la cuantificación de la base imponible y la fijación de los tipos impositivos a aplicar sobre la base imponible o liquidable del impuesto.

Podemos decir que es un impuesto en el que intervienen todas las Administraciones: la municipal, a la hora de elaborar el Plan General de Ordenación Urbana; la Autonómica, aprobando definitivamente dicho Plan General; y la Estatal, en la determinación de la base imponible del impuesto. Es decir, el valor catastral de los diferentes inmuebles del término municipal.

Precisamente la intervención del Estado en la fijación del valor catastral, y por lo tanto la base imponible del impuesto, como elemento más importante del mismo, tiene por objeto unificar a nivel nacional los criterios para la determinación de los valores catastrales de todos los inmuebles sujetos a tributación, siendo, por tanto, una competencia exclusiva estatal a través de la Dirección General del Catastro.

La gestión compartida del impuesto se refiere a que el impuesto tiene en su elaboración dos fases. Una primera, que se denomina gestión catastral, a cargo del Estado, que a través de la Dirección General del Catastro fija los valores catastrales de los diferentes inmuebles y el padrón municipal del impuesto. Y otra fase, denominada gestión tributaria, del impuesto se refiere a las competencias que tiene el municipio a la hora de fijar los tipos impositivos para determinar la cuota tributaria del mismo, así como para establecer las exenciones y bonificaciones correspondientes de competencia municipal, y, por último, la realización de la liquidación y la recaudación del impuesto, así como resolver los recursos que en la fase de gestión tributaria se pueda interponer.

⁵⁶⁹RUBIO DE URQUIA, J. I., y ARNAL SURIA, S., Ley reguladora..., óp. cit., pp. 61 - 63

Ello sin perjuicio de que estas funciones pueden ser delegadas en un órgano de gestión tributaria.

5.2.2 El hecho imponible

De conformidad con el Art. 61 de la LHL, constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los bienes inmuebles urbanos, rústicos y los de características especiales:

- De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- De un derecho real de superficie.
- De un derecho real usufructo.
- De un derecho de propiedad.

A los efectos de determinar qué bienes son de naturaleza rústica y qué bienes son de naturaleza urbana o de características especiales, hay que remitirse a las normas contenidas en el Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

En efecto, los Artículos 6, 7 y 8 regulan el concepto y clases de bienes inmuebles, distinguiendo entre:

- Bienes inmuebles de naturaleza urbana.
- Bienes inmuebles de naturaleza rústica.
- Bienes inmuebles de características especiales.

El carácter urbano o rústico del inmueble dependerá de la naturaleza de su suelo, entendiéndose como suelo de naturaleza urbana el clasificado o definido por el Planeamiento Urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente, y los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada, de acuerdo con la legislación urbanística aplicable⁵⁷⁰.

Se exceptúa de la consideración de suelo de naturaleza urbana el que integre los bienes inmuebles de características especiales.

Respecto a los bienes de naturaleza urbana, ya hemos visto el criterio fijado tanto por el Tribunal Supremo y posteriormente por la reforma de la Ley del Catastro Inmobiliario en la Ley 13/2015, a la hora de asimilar a suelo urbano, el suelo clasificado por el planeamiento urbanístico como urbanizable programado a efectos del IBI.

A efectos catastrales y de conformidad con el Art. 7.4 de la Ley del Catastro Inmobiliario, tienen la consideración de suelo urbano, el clasificado o definido por el planeamiento urbanístico como urbano, urbanizado o equivalente y las siguientes construcciones:

- a) Los edificios, sean cualesquiera los materiales de que estén contruidos y el uso a que se destinen, siempre que se encuentren unidos permanentemente al suelo y con independencia de que se alcen sobre su superficie o se hallen enclavados en el subsuelo y de que puedan ser transportados o desmontados.
- b) Las instalaciones industriales, comerciales, deportivas, de recreo, agrícolas, ganaderas, forestales y piscícolas de agua dulce, considerándose como tales, entre otras, los diques, tanques, cargaderos, muelles, pantalanos e invernaderos, y excluyéndose en todo caso la maquinaria y el utillaje.

⁵⁷⁰ La relación de los suelos urbanizables asimilables a suelo urbano está realizada de conformidad con la modificación de la Ley del Catastro, según la nueva redacción aprobada por la ley 13/2015, de 24 de junio, aprobada en aplicación de la STS de 30 de marzo de 2014, dictada en recurso de casación en interés de la ley.

- c) Las obras de urbanización y de mejora, tales como las explanaciones, y las que se realicen para el uso de los espacios descubiertos, como son los recintos destinados a mercados, los depósitos al aire libre, los campos para la práctica del deporte, los estacionamientos y los espacios anejos o accesorios a los edificios e instalaciones.

Se consideran bienes inmuebles de naturaleza rústica, de conformidad con el apartado 3 del Art. 7 de la Ley del Catastro, aquellos que no sea de naturaleza urbana conforme a lo dispuesto en el apartado anterior, ni este integrado en un inmueble de características especiales⁵⁷¹.

Podríamos decir también, en relación la determinación del Hecho Imponible, que es una cuestión municipal y de derecho privado, pues el municipio clasifica los bienes inmuebles con la intención de determinar su naturaleza a efectos del impuesto y el derecho privado determina las titularidades de los inmuebles: propiedad, usufructo derecho superficie.

En cambio, respecto a la Base Imponible, se puede decir que es una cuestión exclusivamente de competencia Estatal, que mediante la Dirección General del Catastro establece las valoraciones individuales de los inmuebles.

Además de la determinación del hecho imponible, es decir la titularidad de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, hay que examinar con detenimiento otro elemento esencial del impuesto, como es la cuantificación de su Base Imponible, que viene determinada por el valor catastral que se establezca por la Dirección General del Catastro, a través de las corresponden

⁵⁷¹ La Ley del Catastro Inmobiliario regula el Art.8 los bienes inmuebles de características especiales; estos inmuebles constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelos, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario o por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble. Y se consideran bienes inmuebles de características especiales los comprendidos conforme al apartado anterior, en los siguientes grupos: a los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo y las centrales nucleares de las presas, saltos de agua y embalses, incluidos su lecho o vaso excepto los destinados exclusivamente al riego se las autopistas, carreteras y túneles de peaje y de los aeropuertos y puertos comerciales y a efectos de extinción de estos inmuebles en el catastro y de su valoración no se excluirá la maquinaria integrada en las instalaciones, ni aquella que formen parte físicamente de las mismas o que estén vinculadas funcionalmente a ellas.

de Ponencias de Valores aprobadas en cada municipio para los diferentes inmuebles.

Hay que resaltar que es el propio municipio a través de su Plan General de Ordenación Urbana el que determina la clasificación de los bienes inmuebles en urbanos, urbanizables y no urbanizables, y por lo tanto deja concretado para el catastro inmobiliario la determinación de la naturaleza de los bienes inmuebles sujetos al IBI.

Es decir, en el planeamiento general se establece la naturaleza de los bienes rústicos y urbanos del municipio para que el catastro inmobiliario, aplicando sus normas de valoración previamente establecidas en la ponencia de valores, establezca el valor catastral individualizado de cada inmueble. En consecuencia, a la hora de fijar el valor catastral - igual a la base imponible del impuesto- es necesario remitirse a las normas y procedimientos de valoración que establece la Ley del Catastro Inmobiliario. Es decir, nos encontramos en la fase denominada gestión catastral del impuesto, que será analizada continuación⁵⁷².

5.2.3 La Base Imponible del Impuesto: La gestión catastral por parte del Estado para establecer el valor catastral de los bienes inmuebles sujetos al impuesto y que constituye la base imponible del mismo.

La gestión catastral del impuesto es una competencia del Estado que se realiza al amparo del Art.149.1.14 de la Constitución (Hacienda General y Deuda del Estado) y así lo ha reconocido expresamente el TC en Sentencia de 16 de diciembre de 1999, cuando indica que, al tratarse de una institución común e indispensable para la gestión de alguno de los impuestos estatales más relevantes, el Catastro ha de incardinarse, sin lugar a dudas, en la

⁵⁷² En la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana podemos decir que también en esta materia una competencia Autonómica pues en el último término, es a la Comunidad Autónoma la que tiene atribuidas las competencias en orden a la aprobación definitiva de los Planes Generales Ordenación Urbana de conformidad con su respectiva Leyes urbanísticas.

Hacienda general del Art. 149.1.14 de la Constitución Española. Es en esta justificación, donde se apoya la adscripción del Catastro al Ministerio de Hacienda y su atribución como competencia exclusiva del Estado, y por derivación de ello, la competencia de los Tribunales Económico-Administrativos del Estado para la revisión de los actos resultantes de los procedimientos catastrales⁵⁷³.

Las funciones del Catastro Inmobiliario definidas en el Art. 4 de la Ley, comprenden la elaboración de las ponencias de valores para la determinación de los valores catastrales individuales de cada inmueble, así como la fijación, revisión y modificaciones de los valores catastrales que puede ser necesarias por alteración de alguna circunstancia, como puede ser la modificación urbanística de los suelos a consecuencia de un nuevo Plan General Municipal. También le corresponde a la gestión catastral la elaboración del padrón del impuesto y la inspección catastral⁵⁷⁴.

El IBI es un impuesto que grava la propiedad, el usufructo de los bienes inmuebles tanto de naturaleza rústica como urbana, y su cuota resulta aplicando un tipo impositivo sobre la base imponible del impuesto que a su vez es el valor catastral del inmueble objeto de tributación. Por lo tanto, una cuestión importante de este impuesto es la determinación de su Base Imponible o valor catastral del inmueble para lo cual la actual regulación de las Haciendas Locales se remite en todo lo que se refiere a la valoración catastral a la Ley del Catastro Inmobiliario.

⁵⁷³ Exposición de Motivos de la LEY apartado II. Asimismo, la utilización múltiple de la información catastral no desvirtúa, sino todo lo contrario, la naturaleza tributaria de la institución, al servir aquélla como elemento de referencia para la gestión de diversas figuras tributarias de los tres niveles territoriales de la Hacienda Pública.

⁵⁷⁴ De conformidad con el Artículo 77 .5 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales el impuesto sobre bienes inmuebles se gestiona a partir de la información contenida en el padrón catastral en los demás documentos expresivos de sus variaciones elaboradas al efecto por la dirección general del catastro, sin perjuicio de la competencia municipal para la clasificación del inmueble es de uso residencial desocupados. Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los que cada clase y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año. Los datos contenidos en el padrón catastral en los demás documentos citados en el apartado anterior deberán figurar en las listas con oratorias, documentos de ingreso y justificantes de pago del impuesto sobre bienes inmuebles.

Para mayor claridad en la exposición del análisis del impuesto en la a la fase de gestión catastral, ésta se realizará estableciendo diferentes apartados de los conceptos fundamentales que afectan a dicha gestión, como son la definición del catastro inmobiliario, las ponencias de valores, las normas técnicas de valoración, haciendo especial referencia al módulo “M” y al coeficiente de referencia mercado “RM” , así como el procedimiento de modificación del valor catastral cuando éste no se corresponde con el valor de mercado y su coeficiente de relación a mercado RM.

a) El catastro inmobiliario: definición y contenido.

Como hemos visto en el Capítulo II, la reforma fiscal de Mon y Santillán aprobada en la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845 se basó en el Impuesto de Inmuebles Cultivo y Ganadería, siendo este impuesto el protagonista absoluto de la reforma. Pero la eficacia de esta reforma, necesitaba de una información detallada de la riqueza inmobiliaria, por lo que, el propio Ministro D. Alejandro Mon propuso al gobierno la aprobación del catastro.

Por Real Decreto de 10 de julio de en 1846 se creó en el Ministerio de Hacienda la Dirección General de Estadística, con la finalidad de formar un registro general de fincas rústicas y urbanas, así como de la ganadería de todos los pueblos de España.

El catastro fundamentalmente siempre ha tenido una finalidad tributaria pero hoy en día tal como dice la exposición de motivos de la ley 48/2002, de 23 de diciembre, reguladora del Catastro Inmobiliario, junto a su finalidad tributaria ha visto surgir en los últimos años la necesidad de que la información que contiene sea utilizada por otras muchas actividades tanto públicas como privadas, evolucionando hasta convertirse en lo que es hoy, una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general.

El catastro inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos,

urbanos y de características especiales, está al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el catastro inmobiliario colaborará con las Administraciones Públicas, Juzgados y Tribunales y Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias.

Asimismo, el catastro está a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio en los términos previstos en el título sexto de la Ley.

Y por último contiene la descripción catastral de los bienes inmuebles con sus características físicas, económicas y jurídicas, entre las que se encontrarán la localización y la referencia catastral, la superficie, el uso o destino, la clase de cultivo o aprovechamiento, la calidad de las construcciones, la representación gráfica, el valor catastral y el titular catastral, con su número de identificación fiscal.

En definitiva, el catastro inmobiliario es la fuente de información para muchos tributos, pero en el ámbito de la tributación municipal fundamentalmente para el IBI, pero también para el IIVTNU.

b) Las ponencias de valores: periodo de vigencia y supuestos de modificación.

La ponencia de valores es el **documento** que recoge, conforme a lo que se establezca reglamentariamente, los criterios, módulos de valoración planeamiento urbanístico y demás elementos precisos para llevar a cabo la determinación del valor catastral (Art.25 de la Ley).

Para la determinación del valor catastral de los inmuebles de naturaleza urbana hay que hacer referencia al Art. 24 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario que regula la determinación del valor catastral. Dicho Art. indica que la determinación del valor catastral se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente ponencia de valores cuya elaboración se llevará a cabo por

la Dirección General del Catastro, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con cualesquiera administraciones públicas en los términos que reglamentariamente se establezca.

Las ponencias de valores totales o parciales son de ámbito municipal, se elaboran por los servicios territoriales de la Dirección General del Catastro y se someten a informes del ayuntamiento interesado. Una vez validadas por los servicios municipales, se procede a su aprobación. Asimismo, las ponencias de valores podrán contener en los términos que reglamentariamente se establezcan, los elementos y criterios necesarios para la valoración de los bienes inmuebles que, por modificación de planeamiento, adquieran la clase a que se refiere dicha ponencia, con posteridad a su aprobación (procedimiento simplificado), a cuyo efecto establecerán las bandas de valores que, en función de tipologías usos, aprovechamientos urbanísticos y grados de desarrollo de planeamiento y convenientemente coordinados con el resto del municipio, puedan asignarse a los bienes inmuebles afectados (Art.25.2).

Los acuerdos aprobación de las ponencias de valores se publicarán por edicto en la sede electrónica de la Dirección General del Catastro. La publicación de dichos acuerdos, que indicará en todo caso el lugar y plazo de exposición al público, se realizará antes del 1 de julio del año en que se adopte, en caso de ponencia de valores totales, y antes del 1 de octubre, en caso de ponencia de valores parciales y especiales.

Con respecto al periodo de vigencia y modificaciones de las ponencias, hay que señalar, en primer lugar, que el Art 28.2 de la Ley del Catastro establece el procedimiento de valoración colectiva de bienes inmuebles de una misma clase, que podrá iniciarse de oficio o a instancia del Ayuntamiento correspondiente cuando, respecto a una pluralidad de bienes inmuebles, se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación de los valores catastrales vigentes, ya sea como consecuencia de una modificación en el planeamiento urbanístico o de otras circunstancias.

Procedimientos de valoración colectiva pueden ser de carácter general, de carácter parcial y de carácter simplificado.

El art.28.2 dispone que solo podrá iniciarse un procedimiento de valoración colectiva de carácter general una vez transcurridos al menos **cinco** años desde la entrada en vigor de los valores catastrales derivados del anterior procedimiento de valoración colectiva de carácter general y se realizará, en todo caso a partir de los diez años desde dicha fecha.

No obstante, se puede modificar la ponencia con carácter parcial cuando esa variación sustancial afecte a una parte de los inmuebles del municipio, en este caso se garantizará la coordinación de los nuevos valores catastrales con los del resto de los inmuebles del municipio.

También existe un procedimiento simplificado de valoración y que no requiere la aprobación de una nueva o ponencia de valores y que tiene por objeto determinar nuevos valores catastrales en los siguientes supuestos:

- Modificaciones de planeamiento que varié el **uso** de los bienes inmuebles.
- Modificación del planeamiento que varíe el **aprovechamiento** urbanístico.
- Cuando con motivo de la modificación o desarrollo del planeamiento, los suelos adquieran la consideración de suelo de naturaleza urbana de conformidad con lo dispuesto en la letra b del apartado 2 del Art 7 (suelos urbanizables con instrumento urbanístico de desarrollo).
- Cuando con motivo de la modificación o aprobación del planeamiento los suelos adquieran la condición de suelos de naturaleza urbana.
- Cuando se apruebe un proyecto de reparcelación.
- Valoración de los suelos urbanizables sin instrumento urbanístico de desarrollo que, aunque se consideran de naturaleza rústica se valoraran en todo caso teniendo en cuenta su localización.

Este procedimiento simplificado que no requiere aprobación de una nueva ponencia es importante para los ingresos locales, ya que inmediatamente que se produzca un hecho de los anteriormente descritos, los criterios de la ponencia se aplicaran de forma inmediata a la nueva situación de los inmuebles afectados (normalmente incrementando el valor de acuerdo con la nueva situación urbanística del inmueble).

En definitiva, las ponencias de valores son los documentos donde se recogen los criterios para la Valoración Catastral Individualizada de los diferentes suelos y construcciones del término municipal de naturaleza urbana, de conformidad con unos criterios de valoración regulados en diversas normas técnicas y que se analizan a continuación⁵⁷⁵.

c) Normas Técnicas de Valoración: Especial referencia al módulo “M” y Coeficiente de Referencia a Mercado “RM”.

Las normas técnicas de valoración están contenidas en el Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las Construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.

Pues bien, los criterios de valoración de los inmuebles urbanos, además de los recogidos en la Ley del Catastro Inmobiliario y las normas técnicas de desarrollo sobre valoración catastral contenidas del Real Decreto 1020/93, se complementan con la orden de 14 de octubre de 1998 que establece el coeficiente de referencia mercado RM en 0,50 y la Orden 1213/2005 de 26 de

⁵⁷⁵ De conformidad con la disposición transitoria segunda, relativa a la valoración catastral de bienes inmuebles rústicos queda en suspenso respecto a los bienes inmuebles rústicos hasta que mediante Ley se establezca la fecha de su aplicación. Por lo tanto, el título segundo se refiere únicamente a los procedimientos de valoración de los suelos urbanos y de los suelos de características especiales. Dicho Título se refiere a la formación y mantenimiento del catastro inmobiliario y regula los procedimientos de incorporación y régimen jurídico las declaraciones comunicaciones y solicitudes la subsanación de discrepancias, la valoración catastral y su determinación, las ponencias de valores, las clases de ponencias, la elaboración, aprobación impugnación de las ponencias de valores los procedimientos de valoración catastral.

abril del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que fijó el modulo **M** en 1000 €/ metro ².

Las valoraciones obtenidas a partir de la denominada Ponencia de Valores, e individualizadas para cada finca concreta, tienen a su favor la presunción *iuris tantum* de legalidad y acierto que admite, no obstante, la posibilidad de ser desvirtuada mediante la correspondiente prueba en contrario, siendo de gran relevancia la prueba pericial para desvirtuar aquella presunción, admitiendo la tasación pericial contradictoria en vía administrativa, y en vía Jurisdiccional la prueba pericial debidamente practicada (sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 13 de marzo de 2014)⁵⁷⁶.

El objetivo de este apartado, no es entrar a analizar las diferentes normas técnicas de valoración contenidas en el Real Decreto 1020/93, que son unas normas complejas y que fundamentalmente están destinadas a los Arquitectos del Catastro Inmobiliario, que son, en definitiva, los encargados de elaborar las ponencias de valores.

El objetivo es analizar dos elementos que afectan a la valoración catastral. Concretamente el modulo **M** y el coeficiente de referencia a mercado **RM**.

El modulo M está relacionado con la valoración catastral en general, contenida en la Ponencia de Valores que, por imperativo legal, debe partir del Módulo M. Es decir, la ponencia debe reflejar los valores de mercado en el momento de realizarse. El módulo de valor M servirá de base a los valores del suelo y construcción, en los términos previstos en las normas técnicas de

⁵⁷⁶ SÁNCHEZ GARCÍA, N., **Tributos Locales comentarios y casos prácticos** Ed Centro de Estudios Financieros 5º edición actualizada a 1 de mayo de 2015... óp. cit. p.198. En cualquier caso, la posibilidad de que los afectados puedan impugnar los valores catastrales resultantes de la aplicación de la ponencia no significa que puedan impugnar los valores básicos y criterios técnicos establecidos con carácter general en dicha ponencia que quedarán firmes en el supuesto de que no fueran recurridos. En este contexto el recurrir los citados valores catastrales son la. Mente puede discutir si los citados valores básicos y criterios técnicos generales contenidas en la ponencia ha sido aplicados de forma correcta las fincas en cuestión por la ponencia goza de presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos página.

valoración, es decir del módulo M arranca todo el proceso de valoración catastral.

La segunda reflexión se refiere al coeficiente RM, es decir, en primer lugar si en el momento de aprobarse la ponencia y concretamente cuando se notifica el valor catastral, este debe ser la mitad del valor de mercado y la segunda cuestión es, si a lo largo de la vigencia de la ponencia debe mantenerse la ecuación valor catastral- base imponible del IBI = 0,5 del valor de mercado, lo que nos lleva a plantearnos las posibilidades de impugnación de un recibo anual, si en un momento determinado de la vigencia de la ponencia de valores (diez años), , no se cumple la ecuación antes indicada, y por lo tanto el recibo anual contiene una base imponible que no se ajusta a la normativa catastral.

Respecto al módulo M hay que decir que refleja el valor en venta del producto inmobiliario de uso residencial colectivo, categoría edificatoria media en un municipio de carácter medio y recoge las variaciones experimentadas en un determinado período de tiempo en el valor de mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana de acuerdo con los análisis de mercado y sirve para calcular los valores del suelo y de las construcciones en conformidad con la norma 16 del Real Decreto 1020/1993⁵⁷⁷.

⁵⁷⁷ En concreto la exposición de motivos de la orden del Ministerio de Hacienda Y Administraciones Públicas 1213/2005 de 26 de abril por el que se aprueba el módulo de valor M para la determinación de los valores del suelo y construcción de los bienes inmuebles de naturaleza urbana en las valoraciones catastrales indica en el primer párrafo de la exposición de motivos. El Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario establece que para la determinación del valor catastral se tendrán en cuenta las circunstancias y los valores de **mercado**, que no podrán superarse a los que estará referenciado. Uno de los instrumentos que permiten hacer efectiva esa necesaria correlación se recoge en el Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, en cuyo Artículo 2 se establece que el Ministerio de Economía y Hacienda aprobará anualmente el módulo de valor M que recogerá las variaciones experimentadas en el período de tiempo indicado en el valor de mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, de acuerdo con los análisis de mercado que al efecto se realicen por la Dirección General del Catastro.

Por otra parte, la normativa catastral establece que el módulo M se debería ajustar anualmente, pues a partir de este módulo M, se calculan los demás valores que determinan el valor real de un inmueble.

A pesar de lo que establece en dicha norma, lo cierto es que el último módulo M aprobado fue por orden del Ministerio de Economía y Hacienda (1213/2005 de 26 de abril) y fijó dicho módulo, en artículo único, en 1000 €/m².

La jurisprudencia del TS, en Sentencia de 20 de diciembre de 2005, ha considerado que solamente se deberá aprobar su nuevo coeficiente **M** cuando se comprueben variaciones sustanciales en el valor de los inmuebles. Lo contrario equivaldría a exigir que cada año se aprobará un mismo coeficiente, pese a no haberse registrado variaciones. En materia tributaria, dice la sentencia, la jurisprudencia del TS acepta que, establecido un canon, tasa, tipo impositivo, etc., debe entenderse vigente en los siguientes ejercicios hasta que se produzca su modificación, previa aprobación de la normativa correspondiente.

La sentencia señala que tal interpretación únicamente resultaría lesiva para el interés del particular, contribuyente en el IBI, si se hubiese acreditado que el valor no se ha revisado a la baja, pese a haber tenido lugar disminuciones de valor de mercado significativas del conjunto de bienes inmuebles afectados por la Ponencia.

En las actuales circunstancias, parece claro que hay una depreciación importante del precio de la vivienda, por lo que dicho módulo se debería haber revisado para acomodarlo a la coyuntura actual de mercado, pues desde el 2008 los bienes inmuebles y, en particular, las viviendas, han experimentado un descenso de aproximadamente un 50% respecto al valor de dichos años, lo que supone un incumplimiento normativo claro respecto a la normativa catastral.

Sin embargo, lejos de actualizar este módulo “M”, la Administración Tributaria se limita a modificar al alza el valor catastral de los inmuebles por el

sencillo procedimiento de actualizar los valores catastrales mediante las sucesivas Leyes de Presupuestos⁵⁷⁸.

La valoración catastral toma como primer elemento para la valoración de un inmueble el módulo **M**, que como hemos indicado, refleja el valor de mercado. Es decir, el valor en venta del producto inmobiliario de uso residencial colectivo, categoría edificatoria media en un municipio de carácter medio. Partiendo de ese valor módulo M se calculan los Valores de Repercusión del Suelo (MBR) y los Valores de las Construcción (MBC), que con la aplicación de los coeficientes correctores correspondientes deben dar lugar al valor catastral de cada inmueble y que, en definitiva, debe reflejar el su valor de mercado.

A pesar de la importancia de dicho modulo en la elaboración correcta de las ponencias de valores el último módulo de valor **M** aprobado fue por Orden 1213/2005 de 26 de abril del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, fijándolo en 1000 euros/ metro cuadrado contraviniendo el Art 2 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio⁵⁷⁹.

Pues bien, a pesar de que los valores de mercado de una vivienda media han caído un 50% a partir del año 2008, el módulo M no ha sido modificado, incumpliendo claramente la normativa del citado Real Decreto. Este incumplimiento supone que la administración tributaria no ha tenido en

⁵⁷⁸ Sin perjuicio de las modificaciones de carácter parcial o singular que procedan de acuerdo con lo previsto en el Artículo 28, el Artículo 32 regula la actualización de valores catastrales y a tal efecto establece que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán actualizar los valores catastrales por aplicación del coeficiente es que podrá ser diferentes para cada uno de los grupos de municipios que se establezcan reglamentariamente para cada clase de inmuebles. Asimismo, las leyes de presupuestos generales podrán actualizar los valores catastrales de los inmuebles urbanos de un mismo municipio por aplicación del coeficiente es en función del año que entra en vigor de la correspondiente ponencia de valores del municipio Sin perjuicio de las modificaciones que procedan.

⁵⁷⁹ Como dice la propia exposición de motivos la obtención del nuevo valor del módulo M se ha tenido en cuenta no sólo los estudios sobre costes de ejecución material realizados en un número representativo de promociones inmobiliarias, con especial atención a las promociones de tipo residencial colectivo, manzana cerrada, categoría cuatro, que son equiparables a la vivienda de protección oficial, sino también los valores de mercado de los y los costes de ejecución material resultante de estudios realizados por el ministerio de fomento, las comunidades autónomas y los colegios profesionales, así como los valores que para el tipo de viviendas antes citado ofrecen las publicaciones especializadas. Como resultado de los mencionados análisis sostenido unos valores en venta que oscilan de 1638 Euros /metro cuadrado a 810 Eros /metro cuadrado, por lo que citado módulo debe quedar comprendido entre ambos valores.

cuenta las circunstancias de mercado para corregir el módulo M y en consecuencia los valores catastrales que se calculan partiendo precisamente del citado modulo M no reflejan en muchos casos el verdadero valor de mercado de los inmuebles.

Este incumplimiento supone que muchas de las ponencias de valores que se realizan con un módulo M del año 2005, comienzan la fijación de criterios con un valor que debería haberse revisado pues las circunstancias de mercado variaron sustancialmente a partir del año 2008, año en el que comienza el descenso importante de los precios de las viviendas.

Es evidente que muchas ponencias de valores aprobadas en el tramo 2006 - 2014 han mantenido ese módulo de referencia y, por lo tanto, dichas ponencias no reflejen correctamente los criterios normativos para determinar el valor catastral de un inmueble.

Al tratarse de un elemento que afecta a la base imponible de un tributo sería deseable que la Administración tributaria cumpliera con la normativa de aplicación, no pudiendo alegar que las condiciones de mercado no han cambiado, cuando es notorio que tales circunstancias en los últimos ocho años han cambiado sustancialmente.

Respecto al coeficiente de **Referencia Mercado RM**.

EL Artículo 66.2 de la Ley de Haciendas Locales de 1988, hoy Art. 23,2 de la Ley del Catastro Inmobiliario de 2004, establece que el valor catastral de los inmuebles no podrá superar al valor de mercado (entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse entre partes independientes un inmueble libre de cargas) a cuyo efecto **se fijará** mediante orden del Ministerio de Hacienda un coeficiente de referencia mercado para los bienes de una misma clase.

En cumplimiento de esta norma, la orden ministerial de 14 de octubre de 1998 establece que a la valoración catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana se aplicará el coeficiente de relación a mercado (RM), que será el 0,5.

Por lo tanto, una vez establecidas en las ponencias de valores los criterios de valoración de los diferentes suelos y construcciones para obtener el valor de mercado de los correspondientes inmuebles del término municipal, a la valoración individualizada de cada inmueble resultante de aplicar los criterios de la ponencia de valores, se debe corregir con el coeficiente 0,5 de referencia a mercado (RM). Es decir, el valor catastral que reciba el contribuyente debe reflejar en ese primer momento la ecuación valor catastral – base imponible = 0,5 valor de mercado.

En aplicación de estas normas, parece meridianamente claro que el valor catastral de un inmueble, ya sea una parcela o una vivienda en concreto, debería ser la mitad del valor de mercado.

En apoyo del criterio expuesto de que el valor catastral tiene que ser la mitad del valor de mercado, en el Acta de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral número 1, del año 2013, que refleja la reunión de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral, celebrada en Alicante en el año 2013 la propia presidenta de dicha comisión, doña Belén Navarro Heras, Directora General del Catastro, manifiesta literalmente lo siguiente:

D^a Belén Navarro Heras recuerda que el objetivo es acercar los valores catastrales al 50% del valor de mercado, bajando los que están altos por tener ponencias aprobadas entre los años 2005 y 2007, cuando los valores de mercado estaban más altos, y con coeficientes al alza en los municipios con ponencias muy antiguas. La estrategia de actualizar los valores catastrales aplicando coeficientes, permitiría la consolidación del valor catastral.

Es decir, el criterio de que el valor catastral debe ser el correspondiente a aplicar el coeficiente de Referencia Mercado RM 0,5 al valor individualizado de la ponencia que debe recoger el valor de mercado del inmueble es reconocido por la propia Directora General del Catastro⁵⁸⁰.

⁵⁸⁰ Acta de la Comisión técnica de cooperación catastral, Secretaría de Estado de hacienda y presupuestos, dirección general del catastro. la sesión de la Comisión Técnica de Cooperación Catastral fue celebrada en Alicante el día 29 de octubre de 2013, en el acta el propio subdirector general de valoración e inspección don Fernando de Aragón a una raíz indica que el actual ciclo a la baja del mercado inmobiliario, iniciado en 2007, refleja que se mantienen los

d) La posición de Jurisprudencia con respecto a si el valor catastral debe ser el coeficiente 0,5 de referencia al valor de mercado.

Hay que señalar que mientras el mercado inmobiliario ha estado en alza no ha producido ningún problema con respecto a la aplicación (o no) de este coeficiente, pues la prudencia de los valores catastrales llegaba a un nivel que nunca superaba el 50% del valor de mercado, pero hoy día, esa equivalencia no se produce en muchos casos.

En esta cuestión, la jurisprudencia mantiene diferentes criterios y, en el caso del TS, como luego veremos, criterios contradictorios, es decir no hay un criterio claro, pues hay STS que admiten que el valor catastral debe ser la mitad del valor de mercado STS 1460/2015 y 6260/2012, esta última sobre bienes inmuebles de características especiales y otras que no analizan en el tema o lo consideran como una mera referencia del valor de mercado que nunca se debe sobrepasar.

La STS de fecha 12 de marzo de 2015, mantiene el criterio de aplicar el coeficiente 0,5 al valor individualizado asignado al inmueble por la ponencia, pues no admite el recurso de casación interpuesto por el abogado del Estado contra la Sentencia del TSJV de 25 de enero de 2013, en relación con el valor catastral asignado a unas plazas de garaje situadas en el Municipio de Sedaví (Valencia).

La sentencia del TSJV, en su FD 3, deja clara las dos cuestiones siguientes:

- Primera: *En aplicación del Artículo 105 de la Ley General Tributaria (“quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo”), tanto en vía administrativa como en sede procesal la*

módulos de construcción, pero hay una bajada de un 30% de los valores del suelo. Además, el análisis individualizado el municipio concreto se hace muy complicado e incierto dado que en ocasiones son muy escasas e inexistentes las muestras de mercado, lo que difunde dificultad la realización de los correspondientes estudios de mercado.

http://www.catastro.minhap.gob.es/documentos/acta_ctCC_1_2013.pdf

sociedad actora ha aportado un dictamen pericial de Arquitecto, ahora acompañado al escrito de demanda con pleno valor probatorio al que debe prestársele la adecuada atención.

*Si el coeficiente **RM** fija el valor catastral en la mitad del valor de mercado, resulta patente el error de la Gerencia Catastral al asignar a las fincas litigiosas unos valores que exceden del de mercado, pues si a tenor del informe valorativo del citado perito de julio de 2008 se cuantifica 20.000 €, el cumplimiento de las previsiones del apartado 2.2.5.2 la ponencia nunca debiera suponer un valor que igualará o superará la mitad de esos 20.000 €. Y, sin embargo, los valores notificados superan o igualan todo el valor de mercado, lo que supone un error por el exceso del 50%, contraviniendo con ello la propia ponencia y las previsiones normativas de los Artículos 23.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, la Norma 3 del RD 1020/1993 de 25 de junio y la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 1213/2005, de 26 de abril.*

- Segunda: *En efecto se destaca que en la Ponencia se fija la relación de mercado RM diciendo que “al valor individualizado resultante de la presente ponencia se aplicará el coeficiente de relación al mercado 0,50, siendo la **formulación del valor catastral**”.*

En cambio, la STS **3506/2011** de 27 de mayo mantiene que la norma exige que el valor catastral no supere al valor de mercado, y esto no significa que el valor final resultante deba calcularse en la mitad de mercado (FJ. 1), también en este mismo sentido la STS 5149/2014 sostiene que el valor de mercado es la premisa, el referente y el límite máximo que el valor catastral nunca ha de poder sobrepasar.

En sentencia **3506/2011** de 26 de mayo de 2011, mantiene el siguiente criterio en este caso con el agravante de que el Valor Catastral se acababa de calcular con motivo de una revisión realizada en el municipio de Alcudia:

FD primero:

En el escrito de conclusiones, el recurrente señala que el calor catastral del hotel debe ser el 50% del valor de mercado determinado por el perito judicial y que dicho valor de mercado asciende a 21.110.000 € por lo que en aplicación del coeficiente RM del 0,5 nos llevaría a un valor catastral de 10.550.000 €

La autora centra su argumentación en esencia en que el valor catastral asignado las fincas litigiosas es superior a la mitad del valor de mercado de las mismas, porque según su tesis, el valor catastral debía ser inferior a la mitad del valor de mercado por aplicación del coeficiente RM.

Para mantener que:

*La sala entiende que el repetido coeficiente RM no se aplica sobre el valor de mercado como sostiene la recurrente en su demanda, sino sobre los valores e individualizados resultados de la ponencia de valores -Artículos 24 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Y es únicamente después de la aplicación del coeficiente corrector RM al valor individual resultante de la aplicación de la ponencia de valores cuando entra en juego el **límite** de la originario Artículo 66.2 de la Ley de Régimen de Haciendas Locales, modificado por la Ley 51 /2002 de 27 de diciembre y en la actualidad el Artículo 23 del Texto Refundido de la Ley del Catastro mobiliario de que el valor catastral resultante **no exceda** del valor de mercado lo que en el presente caso tampoco ha sucedido⁵⁸¹.*

La causa de esta falta de uniformidad jurisprudencial sobre la aplicación de este coeficiente se puede deber sin duda a lo que algunos autores han denominado insuficiencia de rango normativo a la hora de regular el coeficiente de relación a mercado RM

Para Monchón Vázquez al hablar de este coeficiente mantiene que es necesario y fundamental que se corrija la insuficiencia de rango normativo

⁵⁸¹ Pero en un situación de crisis del mercado inmobiliario puede resultar que la Ponencia de Valores realizada en su momento y que en teoría debería reflejar el valor de mercado, haya quedado desfasada por el transcurso del tiempo en relación con la situación real del mercado inmobiliario y por lo tanto, la aplicación del coeficiente **RM** del 0,5 al valor actual del mercado puede resultar un valor catastral inferior como es el caso del Recurso planteado y resuelto en la sentencia anteriormente mencionada

pues al tratarse de un elemento fundamental de la base imponible, el coeficiente RM debería estar amparado por el principio de Legalidad (Artículo 31.3 de la Constitución) y debería integrarse en la normativa técnica de valoración, actualmente Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio⁵⁸².

También para el profesor García - Monco parece evidente que existe un amplio grado de indefinición en la base imponible del IBI, pues, se ignora de una parte el significado concreto demasiados elementos que forman la aludida base imponible (valor de mercado, diferencias sustanciales, otras circunstancias) y además, resulta criticable el rango jurídico otorgado a la regulación del coeficiente RM, no se ha respetado el principio de reserva de ley, el coeficiente se aplica de forma abstracta y general a todos los valores. Es decir, en la determinación de la base imponible del impuesto –elemento esencial del tributo– opera un componente absolutamente decisivo para la misma que se aprueba por una resolución de la Dirección general.

Por último el autor cita la doctrina formulada por el profesor Saiz de Bujanda respecto a los valores catastrales señalando que la reserva de ley es aplicable plenamente a los mismos, lo cual significa para el citado autor que la valoración de los bienes constituye una operación que ha de estar materialmente regida por la ley, para añadir que por lo indicado sobre la regulación del coeficiente RM pende una tacha de inconstitucionalidad⁵⁸³.

e) La posibilidad de recurrir el recibo anual del IBI durante la vigencia de la ponencia por desajuste entre el valor catastral = 0,5 del valor de mercado.

El problema que se plantea en la actualidad es que en Ponencia de Valores realizadas entre los años 2006 - 2008, y con una vigencia de 10 años,

⁵⁸² MONCHON LOPEZ LUIS El valor catastral y los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre el incremento del valor de los terrenos, Una aproximación al concepto de valor catastral Ed. Comares, Granada, 1999, p. 74.

⁵⁸³ GARCIA MONCO, ALFONSO M EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES Y LOS VALORES CATASTRALES EDITORIAK LEX NOVA VALLADOLIZ 1995PP el impuesto sobre bienes inmuebles y los valores catastrales editorial Lex nova, Valladolid, 1995 páginas 2 y 132 y 133-134 Alfonso María García moco -134 13.

pueden resultar con valores catastrales muy superiores a la mitad del valor de mercado, e incluso superiores a este. Es decir, en una ponencia de valores realizada entre 2005-2008 y con una **vigencia de 10 años**, donde los valores inmobiliarios estaban en alza, se puede dar la circunstancia de que el recibo individual del IBI de una vivienda o cualquier otro inmueble contenga un valor catastral - base imponible del impuesto que no sea el resultado de aplicar al valor de mercado actual el coeficiente RM de 0,5, que es el establecido por el Ministerio de Hacienda para los valores individualizados de la ponencia de valores para su adaptación a mercado.

Ante situaciones de este tipo, procede analizar si existe la posibilidad de que un contribuyente, a la vista de su un recibo anual del IBI conteniendo un valor catastral con una base imponible que no se corresponde con los criterios de valoración catastral, acreditado con el correspondiente informe pericial, tiene la posibilidad de recurrir dicho recibo anual.

La cuestión no es pacífica pues, como hemos visto, el IBI tiene dos fases. Una la gestión catastral o elaboración de la ponencia de valores a cargo del Estado, y otra la gestión tributaria a cargo de los respectivos ayuntamientos.

Analicemos los tres supuestos de impugnación que se pueden dar ante una situación como la indicada.

a) Impugnación de la ponencia en general.

La aprobación de la ponencia de valores por la Gerencia Catastral correspondiente puede ser objeto del recurso establecido por el Art. 27.4 de la Ley del Catastro Inmobiliario ante los Tribunales Económico Administrativos del Estado. En este recurso se puede impugnar cualquier cuestión de la ponencia, sin que la interposición de la reclamación suspenda la ejecutividad del acto.

Siendo la ponencia de valores un acto administrativo transcurrido el plazo legalmente establecido para la interposición del recurso pertinente, determinaría que el acto devengue firme y consentido y no procedería la

interposición de recurso indirecto frente a ella, habida cuenta de que el Art. 27 de la Ley de la Jurisdicción solo admite el recurso indirecto frente a disposiciones de carácter general. Es decir, frente a disposiciones normativas del valor reglamentario.⁵⁸⁴.

b) Impugnación de la notificación individualizada.

La Ley del Catastro Inmobiliario en su Art. 20.9 también prevé la posibilidad de recurso cuando se produce la notificación de los valores catastrales individualizados de una determinada finca a los titulares catastrales.

A través de este recurso **no** se puede impugnar indirectamente la generalidad de las ponencias de valores, y ello a pesar de que algunas sentencias de TSJ habían mantenido la naturaleza de disposiciones de carácter general debido a la indeterminación de los sujetos destinatarios, a su carácter ordinamental, a su rango inferior a la ley, o su finalidad normativa y, finalmente, porque contemplan supuestos de hecho de carácter general, lo que hacen que se integren en el ordenamiento jurídico⁵⁸⁵.

No obstante, lo anterior, hay una corriente jurisprudencial en el sentido de que el titular catastral puede cuestionar la propia ponencia de valores al hilo de la impugnación del valor catastral, como consecuencia de la notificación individualizada que se debe hacer al titular del inmueble al existir una nueva ponencia de valores.

En este sentido, el TSJ de Madrid en Sentencia de 18 de julio de 2014 mantiene que ante la dificultad de impugnación directa de la ponencia de

⁵⁸⁴ RAÚL LÓPEZ FERNÁNDEZ problemas de la impugnación de las ponencias de valores catastrales en revista zen de catastro agosto 2013abogado del Estado Jefe, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos de Administración e Instituciones Pública.

⁵⁸⁵Sentencia nº 2955/2013 del TSJ de Andalucía de 21 de octubre de 2013, „Sigue diciendo la Sentencia : Consecuentemente nada impide que, con ocasión de la notificación individualizada de los valores catastrales -como sucede en el caso de autos- los interesados en ellos, recurran de forma indirecta el contenido de aquella Ponencia, cuestionando aspectos de la misma que no discutieron al momento de su publicación con carácter general, por lo que las observaciones que en la demanda se hacen, a propósito de la existencia de posibles vicios de la Ponencia de Valores de El Ejido, han de tomarse como impugnación indirecta de la misma, lo cual es perfectamente tolerable en el ámbito jurídico.

valores, dada su complejidad y su publicidad a través de Boletín Oficial de la Provincia -que hace prácticamente imposible el conocimiento de la misma por los particulares-, mantiene la posibilidad de impugnar la ponencia a través del recurso que tiene derecho tras la notificación individual concreta que se le debe realizar del valor catastral de su inmueble, mediante los siguientes argumentos:

De cuanto antecede, creemos, y así lo hicimos constar en nuestra sentencia número 1471, de 25 de octubre de 2012, recaída en recurso número 42/2011, que en las circunstancias expuestas, sólo la opción de que el titular catastral pueda cuestionar la propia ponencia de valores al hilo de la impugnación del valor catastral garantiza y salvaguarda el derecho de aquel a la tutela judicial efectiva; recordemos que la tutela judicial efectiva no consiste sólo en una prohibición de inmunidad frente al control judicial, sino también un deber positivo de interpretar y aplicar las leyes de la manera más favorable posible para el acceso a la jurisdicción y a la extensión de ésta.

Con ello, no queremos decir, como al parecer entiende el digno representante de la Administración, que la impugnación de los vicios o defectos reflejados en la ponencia de valores está indefinidamente abierta. Por el contrario, dicha posibilidad de información aparece limitada temporalmente al plazo previsto para la impugnación de la notificación al interesado del valor catastral del inmueble, de tal forma que, no solo transcurrido dicho plazo quedará vedada toda ulterior impugnación, no sólo ~~del~~ concreto valor catastral notificado, sino también de los criterios reflejados en la ponencia de valores que sirvieron de base para la determinación del mismo.

No obstante, el TS mantiene otro criterio respecto al alcance de este recurso contra la notificación individualizada, dicho criterio queda bien definido en la STS de 11 de julio de 2013, que en su FJ tercero establece:

Añade además la parte recurrente, que la impugnación de los valores catastrales asignados a las concretas fincas no puede extenderse a la Ponencia de Valores que quedó firme, gozando de la presunción de legalidad, por lo que la impugnación no cabía hacerla respecto de los criterios técnicos generales fijados, sino de la concreta aplicación de estos a la finca. Lo cual,

igualmente resulta insoslayable, puesto que como ha quedado delimitado, se recurrió en exclusiva dichos valores, no la Ponencia de Valores, de la que debe predicarse su validez y eficacia al no constar que haya sido recurrida por los cauces legales y anulada por órgano competente, quedando esta, por tanto, extramuros del objeto material constitutiva del recurso contencioso administrativo, y por ende sobre la que no podía extenderse el fallo de la sentencia impugnada.

Es decir este recurso solo puede afectar a valoraciones individualizadas notificadas sin que pueda afectar a los criterios generales de la ponencia, lo que no deja de ser complejo pues la notificación individual se basa en los criterios de la ponencia, y sería un contrasentido (pues han quedado firmes) variarlos solo para el caso de la notificación recurrida, salvo que se trate de errores materiales en la aplicación concreta de los criterios de la ponencia a una finca concreta.⁵⁸⁶

c) Posibilidad de recurrir el recibo anual del IBI.

Una vez firme la ponencia y la valoración individualizada, se puede dar la circunstancia de que en el recibo anual del IBI que presenta al cobro anualmente el ayuntamiento, la base imponible no se corresponde con la regla valor catastral = 0,5 valor de mercado.

⁵⁸⁶ pues como dice la STSJM, el procedimiento de valoración individual no podemos considerarlo como un acto aislado, sino como un conjunto de actos administrativos integrados en un procedimiento complejo que se realiza en varias fases que resultan encadenadas entre sí y que dan lugar a la determinación del valor que resulta aplicable a cada inmueble concreto sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1995. Esto es, en dicho procedimiento se distinguen diversas fases, culminando una de ellas con el acuerdo aprobatorio de la ponencia, a la que sigue la aplicación valorativa individualizada, mediante la aplicación de las bases y criterios en aquellos incluidos, que culmina con la notificación al contribuyente de la correspondiente valoración catastral. Solo, en este último, instante, el titular catastral está en condiciones de considerar si el valor catastral adjudicado a sus muebles se aproxima o se aleja del que él considera que tiene. Por lo tanto, de aceptarse que sólo es posible impugnar el contenido de las ponencias de valores mediante su impugnación directa, en la forma y plazo prevista en la en el ya citado artículo 27.4 TR el FBI, de tal forma que el contribuyente que hubiese dejado pasar el correspondiente plazo de impugnación sólo podrá cuestionar el valor catastral desde la óptica de su disconformidad con los criterios de valoración contenidos en la ponencia valores, impidiendo toda posible consideración en relación a la no conformidad al ordenamiento jurídico de aquella, se estaría restringiendo y limitando, hasta el extremo de hacerlo prácticamente insistente, el derecho constitucional a la obtención de la tutela efectiva de jueces y tribunales.

Ante esta circunstancia cabe preguntarse si es posible impugnar el citado recibo dentro de los plazos que la LGT establece para los recursos de impuestos de vencimiento periódico y notificación colectiva.

En estos supuestos la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencia de 19 de noviembre de 2003) mantiene la siguiente posición:

*Sólo en aquellos casos en que no hubo notificación previa de los valores catastrales, resulta permisible la impugnación del valor catastral en el momento que se notifica la liquidación correspondiente. La posibilidad de impugnación del valor catastral en el momento de la notificación de la correspondiente liquidación queda condicionada pues, a la **inexistencia** de una notificación de dicho valor por la Administración estatal durante la fase de gestión catastral.*

En consecuencia, parece vedada una posible impugnación del recibo anual del IBI una vez transcurrido el plazo de reclamación de la notificación individualizada al contribuyente, y ello a pesar de que los criterios de la ponencia aplicables a un supuesto concreto hayan quedado manifiestamente desfasados.

No obstante estos criterios, ante un recibo anual manifiestamente ilegal por contener una Base Imponible - Valor Catastral contrario al ordenamiento jurídico en aplicación de principio Constitucional de tutela judicial efectiva, se debería poder recurrir ante el Tribunal Económico Administrativo correspondiente en el plazo previsto por el Art 223 de la LGT, para analizar si un elemento esencial del recibo / liquidación(base imponible) se ajusta a las normas reguladoras de la base imponible del impuesto.

El propio Tribunal Económico Administrativo Central, en Resolución de 12 de junio de 2014, en su fundamento de derecho tercero, analizando la cuestión de las impugnaciones de los valores catastrales, y viendo la similitud que había en este tema con los anteriores índices de valoración municipales respecto al Impuesto Municipal Plusvalía, mantiene que era posible la impugnación de estos valores al concretarse en una liquidación (aunque no se hubiera impugnado en su momento la ordenanza fiscal), amparándose en el

principio fundamental de tutela y protección judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de los administrados, consagrado en el Art. 24.1 de la Constitución.

Continúa señalando que desde un punto de vista material no cabe ignorar la gran analogía existente entre una ponencia de valores y los índices de valores de la Ordenanza. Pero lo más interesante de esta resolución, y que afecta al tema que estamos analizando, es cuando literalmente sostiene:

Piénsese por otra parte de personas que devienen titulares de bienes y, por ello, sujetos pasivos del impuesto, con posterioridad a la firmeza de las ponencias de valores correspondientes y a las que se les pondría en un estado de indefensión al no darles aquella oportunidad.

Siguiendo con la argumentación, la propia Ley General Tributaria en su Artículo 223, al regular el recurso de reposición, establece que en las deudas de vencimiento periódico y notificación colectiva (como es el caso del recibo anual del IBI) el plazo para la interposición del recurso es de un mes a partir del día siguiente de finalizar el partido voluntario.

Este recurso, que debería ser visto en la vía económico administrativa ante el catastro (por ser un elemento de la gestión catastral del impuesto).

El problema es que, esta impugnación no encaja en la legislación actual, pues una vez adquirida con firmeza la ponencia de valores en general o la notificación individual, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central tienen vedada cualquier posibilidad de recurso del recibo anual, pues las ponencias de valores no son normas de carácter general (que admiten el recurso indirecto contra los actos de aplicación de la norma), sino actos administrativos que una vez firmes cierran esta posibilidad.

Ante esta situación, el único cauce es que, en aplicación del Artículo 32.2.b) de la Ley del Catastro Inmobiliario, los ayuntamientos soliciten una actualización, en este caso, **a la baja** de los valores catastrales, cumpliendo los siguientes requisitos:

- Que hayan transcurrido cinco años.
- Que se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación del valor catastral.

Este es el caso del Ayuntamiento de Madrid, donde la bajada del valor real de determinados barrios es igual o superior al 20% del valor catastral asignado hasta ahora, según un estudio realizado por la Dirección General del Catastro.

Pero este supuesto deja en manos del ayuntamiento la solución y además tiene que afectar prácticamente a todos los inmuebles del municipio o a parte de ellos.

En definitiva, se puede concluir que la falta de rigor y de seguridad jurídica en la determinación de la base imponible del impuesto atenta contra los principios constitucionales de capacidad contributiva y tutela efectiva de los intereses legítimos ante los juzgados y tribunales y entiendo que ante un recibo anual manifiestamente ilegal la Constitución ampara un recurso contra el recibo liquidación pues deben prevalecer los principios constitucionales de capacidad económica y el derecho a tutela judicial efectiva de jueces y tribunales ante unas normas rigurosas que impiden la defensa individual de los intereses del ciudadano-contribuyente.

5.3 La gestión tributaria del impuesto por los Ayuntamientos: La fijación de los tipos impositivos dentro del marco establecido por la Legislación de Haciendas Locales.

La gestión catastral del IBI por la Dirección General del Catastro Inmobiliario del Ministerio de Hacienda finaliza con la determinación del Valor Catastral - la Base Imponible del impuesto y la entrega a los ayuntamientos del padrón del impuesto. Desde ese momento, el IBI se gestiona por el ayuntamiento a partir de la información contenida en el padrón catastral y en

los demás documentos expresivos de sus variaciones elaboradas al efecto por la Dirección General del Catastro⁵⁸⁷.

Dicho padrón, que se formará anualmente para cada término municipal, contendrá la información relativa a los bienes inmuebles, separadamente para los de cada clase, y será remitido a las entidades gestoras del impuesto antes del 1 de marzo de cada año⁵⁸⁸.

Una vez entregado el padrón catastral por la Dirección General del Catastro a los respectivos ayuntamientos, comienza la gestión tributaria del impuesto consistente en la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto. Estas competencias son exclusiva de los ayuntamientos y comprenderán las funciones de reconocimiento y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los documentos de cobro resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente referidas en las materias comprendidas en este apartado. (Art.77.1 TRLRHL).

Asimismo, los ayuntamientos podrán determinar la base liquidable cuando la base imponible resulte de la tramitación de los procedimientos de declaración, comunicación, solicitud subsanación de discrepancias e inspección catastral previstos en la norma reguladoras del Catastro Inmobiliario.(Art.77.3)⁵⁸⁹.

⁵⁸⁷ No obstante que en virtud lo dispuesto en el Artículo 7.1 de la Ley reguladora de las haciendas locales los Ayuntamientos podrán delegar las facultades de gestión liquidación inspección y recaudación del impuesto en la Comunidad Autónoma o en otras entidades locales en cuyo territorio estén integrados como Diputaciones Provinciales, Comarcas, Mancomunidades o Entidades Metropolitanas. Los Ayuntamientos pueden delegar en estas entidades toda facultad de gestión tributaria o sólo algunas de ellas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Artículo 7.2 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

⁵⁸⁸ Artículo 77.5 de la Ley reguladora de hacienda locales.

⁵⁸⁹ de acuerdo con el Artículo 66 de la Ley de haciendas locales la base liquidable este impuesto será el resultado de practicar en la base imponible la reducción a que se refiere los artículos 67 y siguientes. En concreto se practica la reducción de la base imponible del IBI, con ocasión de procedimientos que determinen un incremento del valor catastral de los bienes inmuebles, con la finalidad de que el nuevo valor catastral se introduzca de forma progresiva en

El IBI, como hemos visto, es un impuesto obligatorio, y, por lo tanto, de acuerdo con la Ley de Haciendas Locales, los impuestos obligatorios se exigen en todos los municipios del Estado, sin que sea necesario un acuerdo expreso de establecimiento por los ayuntamientos, ni que estos aporten una Ordenanza fiscal que desarrolle el régimen jurídico previsto en la Ley de Haciendas Locales.

Los ayuntamientos tendrán que aprobar una ordenanza fiscal en el supuesto que quieran modificar los tipos de gravamen establecidos con carácter general, o establecer los beneficios fiscales potestativos de conformidad con lo que dispone el Art.15.2 de la Ley de Hacienda Locales.

En el supuesto de que los ayuntamientos no provean la ordenanza fiscal del impuesto, se exigirá, de acuerdo con el régimen previsto en la Ley de Hacienda Locales con carácter general.

Como hemos visto anteriormente, el IBI es un impuesto de carácter obligatorio y por ello no es necesaria la aprobación de un acuerdo de establecimiento ni una ordenanza fiscal, en cuyo caso se aplicará el impuesto, de conformidad con lo establecido en el Art.15.2 de LRHL.

El tipo de gravamen es la cifra, coeficiente o porcentaje que se aplica a la base imponible, o base liquidable, para determinar la cuota íntegra, tal y como se definen en el Art.55 de la Ley General Tributaria.

Hay que decir que, en el IBI, y en los demás impuestos locales, es de aplicación del principio de Reserva de Ley, en lo que afecta a los tipos de gravamen, dentro de unos tipos máximo y mínimo para cada una de las clases de bienes, dentro de los cuales la Ordenanza Fiscal determinará el tipo aplicable en cada municipio. Por lo tanto, son los propios municipios los que regulan la carga tributaria que pueden imponer a los contribuyentes de su término municipal.

el procedimiento de liquidación del impuesto. El coeficiente reductor tendrá el valor del 0,9 el primer año de su aplicación irá disminuyendo el 0,1 anualmente hasta su desaparición Artículo 68.3 de la ley, de forma que una vez transcurrido el noveno año que se indica como último año con reducción del bien inmueble multará por el total del valor catastral asignado y asignado.

El tipo de gravamen tiene que estar vigente el día 1 de enero de cada año, fecha en que se produce el devengo del impuesto, de acuerdo con lo que se establece en el Artículo 75.1 TRLRHL y viene regulado en el Art. 72 de la Ley de Haciendas Locales y depende de la naturaleza de los bienes, así como de las características de los municipios. Se establece un tipo mínimo y uno máximo, dentro de los cuales los ayuntamientos podrán establecer en virtud de su capacidad de autonomía financiera⁵⁹⁰.

Por último, el otro elemento que afecta a la recaudación del impuesto son las bonificaciones, que pueden ser obligatorias y potestativas, reguladas respectivamente en los Arts. 73 y 74 de la TRLRHL.

Una de las bonificaciones que afectan a la fase de promoción inmobiliaria de la establecida en el Artículo 73.1 que establece que tendrán derecho a una bonificación de entre el 50 y 90% de la cuota íntegra del impuesto durante el periodo de las obras , siempre que así se solicite por los interesados antes del inicio de las obras, los inmuebles que constituyan el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria tanto de obra nueva como de rehabilitación equiparable a ésta y no figuren entre los bienes de su inmovilizado .

6.-Los ingresos por el aprovechamiento del dominio público municipal: Tasas por la utilización privativa del suelo, vuelo y subsuelo.

6.1 Introducción.

El objeto de este apartado es analizar los ingresos procedentes de la ocupación del dominio público local, es decir, la ocupación de vías urbanas, espacios libres y zonas verdes por los particulares, así como también la ocupación del subsuelo por empresas suministradoras de servicios.

Las vías urbanas, según la definición dada por la profesora Eva Desdentado, son vías asfaltadas de titularidad municipal que están afectadas al tránsito peatonal y al tráfico automovilístico e integrado en el perímetro urbano

⁵⁹⁰ SÁNCHEZ GARCÍA, N., "Tributos Locales Comentarios...", óp. cit. p. 232.

de las poblaciones delimitado por los instrumentos de ordenación urbanística. Su función es, por tanto, facilitar la circulación o comunicación dentro del núcleo de población.

Las vías urbanas se encuentran, pues, en suelo clasificado o delimitado como urbano en los correspondientes instrumentos urbanísticos (planes generales, normas subsidiarias o proyectos de delimitación de suelo urbano). Es decir, en suelo que, o bien goza de determinados servicios que implican una urbanización mínima, o bien están consolidados por la edificación⁵⁹¹.

Por lo tanto, veremos las posibilidades que para los ingresos municipales tiene la utilización del dominio público municipal tanto en suelo, vuelo y subsuelo.

La profesora Isabel González Ríos, en la presentación de su libro sobre la utilización del Dominio Público municipal, nos da una buena justificación para introducirse en el análisis de las posibilidades que para la financiación municipal tiene este tipo de ingresos.

Dice la citada profesora que, la rentabilidad económica que pueden obtener los ayuntamientos de los bienes de uso público municipal que más abundan en las ciudades, como son las vías urbanas y los espacios libres y zonas verdes, así como sus correspondientes subsuelos y vuelos, al ser la base de cada vez más intensa utilización por los particulares, nos ha llevado al análisis del régimen de utilización de dichos bienes municipales. Este análisis toma como base fundamental la jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo.

Y, más adelante, justifica que el hecho de analizar el régimen de utilización de los bienes de uso público local, de aquellos que constituyen el

⁵⁹¹ EVA DESDENTADO DAROCA, E., "Dominio público viario" dentro de la obra colectiva bienes de los **Derechos de los Bienes Públicos** segunda y edición dirigida por González García, Julio V. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia año 2009 p.958. Dice la autora que no debe, sin embargo, identificarse vía urbanas por vía que discurre por el entramado urbano, pues, existen tramos urbanos de vías que, por sus características, son auténticas carreteras. La diferencia radica, pues, en la finalidad para las que han sido construidas y, por lo tanto, en la función que cumplen. Las vías urbanas, aunque sirvan también para la circulación de vehículos de motor se destina igualmente a la circulación peatonal y a dar servicio a las fincas y edificaciones colindantes (acceso, servicios urbanos), siendo su objetivo la comunicación y conexión de diferentes puntos de la ciudad o población.

grueso de los bienes municipales, tiene su fundamento en reivindicar la correcta explotación económica de este tipo de bienes, que puede suponer una importante fuente de ingresos municipales, de la que están necesitado los municipios para el correcto ejercicio de sus competencias y la potenciación de su autonomía local⁵⁹².

Pues bien, en una parte del este apartado, en concreto el relativo a la ocupación de aceras con terrazas cubiertas, que son los supuestos en los que podemos realizar un análisis comparativo con el precio de alquiler de locales de la misma zona, podremos comprobar, como dice la profesora González Ríos, si la explotación económica del Dominio Público Local es correcta.

Para conocer si la cuota tributaria de la tasa por utilización derivada del aprovechamiento del Dominio Público local se adapta al precio de mercado, se ha realizado un estudio comparativo de lo que se abona por la tasa y lo que costaría el precio del alquiler de un local en la misma zona.

La razón de este estudio comparativo es constatar que las ocupaciones del Dominio Público, concretamente la utilización de las aceras de las calles con terrazas cubiertas, realizan la misma función lucrativa que si se utilizase un local comercial en la zona, pues, estas terrazas están dotadas o se pueden dotar de las mismas características que puede tener un local comercial.

El TRLRHL a la hora de regular la cuota de la tasa por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, en el art. 24 establece que la cuantía de la tasa se fijará de acuerdo con las siguientes reglas:

Con carácter general, tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público. A tal fin, las ordenanzas fiscales podrán señalar en cada caso, atendiendo a la naturaleza específica de la utilización privativa o del aprovechamiento especial de que se trate, los

⁵⁹² GONZÁLES RÍOS, I. **El dominio público municipal: Régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios**, Ed. Comares, 2ª Edición, Granada, año 2001.

criterios y parámetros que permitan definir el valor de mercado de la utilidad derivada.

En el Artículo 25 se regula que, a efectos del establecimiento de la correspondiente tasa, esta se determinará a la vista de los informes técnicos correspondientes⁵⁹³.

Para analizar estos ingresos municipales, dividiremos el estudio de los mismos en tres apartados:

Uno relativo a la tasa por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público superficial, donde analizaremos las cuotas referidas a terrazas en aceras. Y, por otra parte, veremos la tasa se devenga por el estacionamiento de vehículos en determinadas zonas de la capital y de delimitación de la zona de estacionamiento regulado que, como veremos en los presupuestos de ingresos del Ayuntamiento de Madrid, representan una cuantía importante.

No obstante, respecto a esta última tasa no hay elementos comparativos para determinar si se ajusta a los criterios para su determinación.

Por último veremos la ordenanza fiscal reguladora de la tasa por utilización privativa y aprovechamientos especiales constituidos por el suelo, subsuelo vuelo en la vía pública a favor de empresas exportadoras de servicios de suministros y la Ordenanza Fiscal de la tasa por utilización privativa y aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, subsuelo, o vuelo de la vía pública a favor de empresas explotadoras de servicio de telefonía móvil y por último el régimen especial aplicable a la Telefónica España SA

⁵⁹³ En este sentido establece el Artículo 25 de La Ley de Hacienda Locales, que los acuerdos de establecimiento de tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, o para financiar total o parcialmente los nuevos servicios, deberán adoptarse a la vista de informes técnicos-económicos en los que se ponga de manifiesto el valor de mercado por la previsible cobertura del coste en aquellos, respectivamente.

6.2 La Tasa por ocupación del suelo público municipal.

El Reglamento de Bienes de las Entidad Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio dispone en su art. segundo que tienen la consideración de bienes de dominio público todos aquellos que estén afectos a un uso o servicio público, que son los siguientes:

Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques y puentes y demás obras públicas de aprovechamiento utilidades generales y la conservación y policía sean de competencia de la entidad local.

Por otra parte, son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las entidades locales, tales como casas consistoriales, palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas.

Una segunda categoría de los bienes de las entidades locales son los bienes patrimoniales o propios, que, de acuerdo con lo que dice dispone en el Artículo 6 del Reglamento de Bienes de las Entidad Locales, son aquellos que siendo propiedad de la entidad local no estén destinados a uso público, ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la entidad. Estos bienes se rigen por su legislación específica y, en defecto, por las normas de derecho privado.

Los ingresos que se deriven de los bienes de dominio público tienen la consideración de ingresos tributarios, que son ingresos de derecho público; mientras que los que provienen de los bienes patrimoniales se denominan ingresos patrimoniales, que tienen la consideración de ingresos de derecho privado⁵⁹⁴.

La utilización o aprovechamiento especial del dominio público, que requiere la autorización de la administración titular del mismo, ha dado lugar siempre a la exacción de una tasa, salvo el período comprendido entre los años

⁵⁹⁴ NICOLÁS SÁNCHEZ GARCÍA, tributos locales comentarios...óp. cit. p. 884.

1989 y 1995. En el año 1989, la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos estableció que, en estos casos, se exigiría un precio público. En 1995, el Tribunal Constitucional en STC 185/1995 de 14 de diciembre declaró nulo, entre otros, el precepto en cuestión por entender que la regulación de la cuantía de esta exacción pública no respondía a las exigencias del principio de legalidad. Ante esta declaración del alto tribunal, el legislador optó por volver a incluir este concepto dentro de la tasa⁵⁹⁵.

En relación con el hecho imponible de la tasa, el Art. 20 de la LRHL lo define de la siguiente forma:

Las Entidades Locales, en los términos previstos en esta ley, podrá establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local y tasas por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades e iniciativas de competencia local que se refieran afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.

Como vemos, el Art. 20 distingue dos tipos de supuestos: a) la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local, y b) la prestación de un servicio público o la realización de una actividad administrativa en régimen de derecho público de competencia local que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Respecto al tema de la ocupación del dominio público local, el hecho imponible está constituido por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local y en particular en los siguientes supuestos, que identificados con la misma nomenclatura alfabética que el Art. 20 de la Ley de Haciendas Locales.

- l) Ocupación de terrenos de uso público local con mesas, sillas, tribunas, tablados y otros elementos análogos con finalidad lucrativa.

⁵⁹⁵ GALÁN SÁNCHEZ, R.M los bienes públicos y su régimen tributario dentro de la obra colectiva dirigida por González García julio V., **Derecho de los bienes públicos** segunda edición, página 345, editorial Tirat lo Blanc, Valencia, 2009.

- u) Estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios dentro de las zonas que a tal efecto se determinen, y con las limitaciones que pudieran establecerse.

Hemos hecho una selección de estos dos supuestos de los 22 que recoge el TRLRHL, pues el supuesto l) afecta a ocupación de las aceras por terrazas fundamentalmente de hostelería y el supuesto u) afecta a la ocupación de la calzada por estacionamiento de vehículos en determinadas zonas de la capital y de delimitación de la zona de estacionamiento regulado (SER).

Pues bien, visto el hecho imponible vamos a ver de la fórmula para cuantificar la tasa en las Ordenanzas Fiscales de Madrid.

Por lo que se refiere a la ocupación de aceras, hay dos ordenanzas que regulan esta cuestión. La primera se denomina Ordenanza para la instalación de terraza de veladores y quioscos de hostelería, que regula la normativa de aplicación y los diferentes tipos de instalaciones autorizables. Y la segunda se refiere a la Ordenanza Reguladora de la **tasa** por la ocupación del dominio público municipal⁵⁹⁶.

Como hemos visto, además de la tasa por la ocupación de la acera de la vía pública municipal, existe una tasa por la ocupación de la calzada, regulada en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por estacionamiento de vehículos en determinadas zonas de la capital, que tiene una importancia económica relevante ya que, por ejemplo, en el presupuestos de ingresos, el

⁵⁹⁶ La Ordenanza además de regular las terrazas se refiere a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local con vallas, andamios y otras ocupaciones de similar naturaleza sin o con publicidad, paso de vehículos o carruajes a través de aceras o calzadas, reservar dominio público local para aparcamiento exclusivo de vehículos para su ocupación con otro tipo de maquinaria equipos casitas u otros elementos, puestos ubicados en situaciones aisladas la vía pública o mercadillos, terrazas, ejercicios entidades comerciales industriales o recreativas, ocupación del suelo con un solo para usos particulares con cajas registradoras bocas de carga de combustible arquetas y transformadores cables, tubería rieles otros elementos análogos, surtidores de gasolina, obras de apertura de candidatas, pozos, zanjas, tendido de carriles, colocación de postes, canalizaciones, cometidas en general cualquier remoción del movimiento o aceras en vía pública, contenedores, sacos industriales otros elementos de contención de residuos inertes, función gratuita de prensa y cualesquiera otros aprovechamientos especiales los recogidos en el epígrafe concreto.

Ayuntamiento de Madrid tiene previstos unos ingresos por este concepto para el ejercicio de 2016 de **81.197.200 €**⁵⁹⁷.

Nos centraremos en el análisis de la tasa por la utilización del dominio público por la ocupación de las aceras para la instalación de terrazas de hostelería, ya que en este caso tenemos elementos de referencia suficientes, como son los precios de alquiler de los locales de la zona, para ver si la tasa que cobra el ayuntamiento se ajusta al criterio de la TRLRHL, al regular en el Art. 24 la cuantificación de este tipo de tasas. Es decir, la tasa por la ocupación de aceras por terrazas de hostelería en las que se pueden instalar elementos constructivos provisionales para cubrir dichos espacios, se debería aproximar al alquiler de un local comercial en la misma zona.

Analizaremos la regulación de esta tasa en el Municipio de Madrid para ver si su cuantificación se adapta a lo previsto en el Art.24 de la LHL.

La Ordenanza fiscal de Madrid establece nueve categorías de calles, estableciendo un precio por metro cuadrado y temporada en función de la categoría de la calle.

Vamos a analizar los precios que establece la tasa por ocupación del dominio público de las calles con categoría 1ª) y 2ª), y lo comparamos con los alquileres de locales en la misma zona según los datos recogidos de las páginas web de agencias inmobiliarias especializadas en esta cuestión.

Hay que hacer constar, y esto es importante, que la propia ordenanza reguladora de la instalación de terrazas, prevé que estas tengan cerramientos y una serie de elementos constructivos provisionales de forma que la utilización del espacio público acotado puede equipararse a un local comercial en la zona. De hecho, muchas terrazas son verdaderos locales comerciales instalados en la vía pública.

⁵⁹⁷ Fuente Pagina Web del Ayuntamiento de Madrid

<http://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnnextoid=b278b3e4a564c410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>.

Pues bien, veremos la cuantificación de la tasa por ocupación del espacio público en función de los elementos constructivos accesorios que se pueden instalar para poder equiparar la instalación realizada en el dominio público como si fuera un local cerrado, en los que se puede realizar la misma utilización que la que podría llevarse a cabo mediante el alquiler de un local comercial de los que existen en el mercado de la zona.

Nos vamos a referir concretamente a unas zonas de Madrid en las que la Ordenanza establece como categoría 1ª a las calles de Santa Engracia, Serrano y Velázquez. No obstante, la diferencia de categoría de estas calles, las tres están en la categoría 1ª o 2ª, y por lo tanto tienen la misma tasa por la ocupación del dominio público.

La Ordenanza establece en su Artículo 14.1:

En los aprovechamientos de la vía pública y parques y jardines municipales con mesas, sillas, toldos y demás elementos sombreadores y enrejados, setos y otros elementos que delimiten o acondicionen la terraza, se tomará como base la superficie ocupada por los mismos computada en metros cuadrados.

El periodo computable comprenderá la temporada o el año natural. La cuantía de la tasa está en función de la naturaleza del aprovechamiento, de la categoría vial de la calle y de la superficie autorizada, de acuerdo con los siguientes grupos y escalas:

No obstante, se establece en el apartado cuatro que, para el supuesto de terrazas que fueron autorizadas para su funcionamiento durante un año completo, por la misma superficie para todo el periodo, las tarifas serán las correspondientes a este epígrafe elevadas a doce meses. A dicho efecto, se multiplicará por doce el cociente de dividir por ocho la respectiva tarifa.

La totalidad de las terrazas delimitadas con construcciones ligeras, tienen techo cubierto y toldos de cerramientos ligeros con construcciones, aunque esta circunstancia, que supone un incremento del 20% de la tasa, es

incompatible con el coeficiente del 50% de delimitación con construcciones ligeras⁵⁹⁸.

Veamos a continuación el coste anual por la tasa de una terraza con tarima y cerramiento ligero.

Se establece que la ocupación ordinaria con mesas y sillas por metro cuadrado o fracción y temporada de ocho meses para las categorías de calle primera y segunda en 73, 98 €.

A dicha cantidad se le pueden aplicar los siguientes recargos:

Por delimitación vertical de superficie. Cuando se instalen elementos en forma que resulte delimitada verticalmente la superficie total o parcialmente ocupada por la terraza, el mayor de los que se establecen a continuación.

- Un 50% cuando existan en construcciones ligeras. Es decir, se incrementa en 36,99 €.
- Un 20% cuando existan en tarima u otros movimientos análogos. Es decir, se incrementa en 14,796 €.

Por lo tanto, aplicando a la tarifa base los dos incrementos por separado resultaría una tarifa de **125,76 €** por metro cuadrado o fracción y temporada de ocho meses. Si lo trasladamos a temporada de un año nos da una tasa de temporada anual de 188,64 € por metro cuadrado o fracción.

⁵⁹⁸ En este sentido dice el apartado d)el Artículo 14.1 de la ordenanza que con carácter general, los recargos a que se refiere la letra se es decir la delimitación vertical del 50% cuando se instalen construcciones ligeras, la del 20% cuando existan setos o plantas en sus recipientes , enrejados u otros elementos separadores fijos o móviles, siempre que, en todos estos casos, su altura no exceda de 1,40 m, En aquellos casos en los que la altura cualquiera de los anteriores elementos exceda de 1,40 m se aplicará el recargo del 50%. También existe el recargo del 20% por aprovechamiento del vuelo y otro 20% cuando existan en tarima otros movimientos análogos.

No obstante, no serán compatibles entre sí el recargo del 50% por delimitación vertical de la superficie ocupada y el recargo por aprovechamiento del vuelo del 20%, aplicándose en caso de concurrencia únicamente el recargo mayor es decir si tenemos una delimitación vertical con construcciones ligeras incluso con cubierta y toldos no se puede aplicar el recargo del 20% del vuelo pues las aplicaciones de estos dos coeficientes son incompatibles.

Si tomamos una ocupación de 100 metros cuadrados, máxima permitida en la ordenanza reguladora de utilización, nos da una tasa de 18.864 € por año.

Pues bien, vamos a analizar el coste de la tasa con el precio de alquiler de un local en las citadas calles y veremos cuál es el resultado.

El coste de un alquiler en la calle Santa Engracia 75 de 250 metros cuadrados sería de 11.000 € al mes⁵⁹⁹. Y haciendo la correspondiente proporción a un local de 100 metros cuadrados, costaría 4.400 € metro cuadrado/mes, por doce meses nos daría la cifra de 52.800 € por año, frente a los 18.864 de la tasa.

En la calle Velázquez, un local de 110 metros, cuyo alquiler cuesta 3.600 €/mes, aplicando los mismos criterios, se pagaría al año, por 100 metros cuadrados, una renta de 3272 €/mes, lo que nos daría una cifra anual de 39.264 € frente a los 18.864 de la tasa por ocupación⁶⁰⁰.

En la calle Serrano 78, un local de 650 metros cuadrados tiene una renta mensual de 35.000 €/mes. Aplicando los mismos criterios, se pagaría por 100 metros cuadrados 5384€ /mes, lo que supone 64.608 € al año, frente a los 18.864 de la tasa⁶⁰¹.

De este análisis resulta que la cuantía de la tasa es como media un 50% menor de lo que se pagaría por el alquiler de un local en la misma zona, lo que nos lleva a la conclusión de que el Ayuntamiento de Madrid podría obtener un incremento de recaudación por este concepto si se aplicaran correctamente los criterios legales para el establecimiento de la cuantía de esta tasa.

⁵⁹⁹ www.idealista.com/alquiler-locales/Madrid/Chamberí

⁶⁰⁰ www.idealista.com/alquiler-locales/Madrid/Salamanca/Castellana

⁶⁰¹ www.idealista.com/alquiler-locales/Madrid/Salamanca/Castellana

6.3 La Tasa por la ocupación del subsuelo del dominio público local.

La TRLRHL prevé en su Artículo 20, relativo al hecho imponible para el establecimiento de tasas por cualquier supuesto de utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local y en particular los siguientes apartados de ocupación del subsuelo de terrenos de uso público local.

Por lo tanto, antes de entrar en lo que es la tasa por la utilización del subsuelo de terrenos de uso público local tendremos que ver en qué consiste dicho subsuelo.

La primera cuestión a delimitar es el concepto de subsuelo del dominio público local, que es, en definitiva, lo que nos interesa a los efectos de su utilización y aprovechamiento económico.

En este sentido, tomaremos como referencia al profesor Saiz Moreno, que al hablar del subsuelo público local indica que carece de una regulación general propia. Pero el código, continúa el profesor, no atribuye una calificación al subsuelo de las plazas, calles, espacios y caminos de los pueblos y provincias, tampoco lo hacen las normas estatales de régimen local cuando regulan los bienes de las Entidades Locales (Artículos 79 a 83 de la Ley 7/85 y Arts. 74 a 87 del Real Decreto Legislativo 781/1986, ni el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/86, y tampoco las normas aprobadas en Cataluña, única Comunidad Autónoma que hasta ahora ha aprobado las normas generales de régimen local).

Por lo tanto, para el citado profesor, *para las Entidades Locales rige también la regla, con sus límites, de que el propietario de la superficie del suelo es también propietario de lo de lo que está debajo de ella*, y así lo ha declarado expresamente el Tribunal Supremo en Sentencia de 13 de diciembre de 1988⁶⁰².

⁶⁰² SÁINZ MORENO FERNANDO, El Subsuelo Urbano. El autor indica que el código civil divide los bienes de las provincias y de los pueblos en bienes de uso público y bienes patrimoniales Artículo 343 y a continuación añade son bienes de uso público en las provincias y pueblos los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles fuentes de aguas públicas, los paseos y

En definitiva, se puede mantener para el subsuelo de los bienes de dominio público municipal el mismo criterio que viene establecido para la utilización del subsuelo del dominio privado. Es decir, que en relación con el subsuelo de dominio público municipal no puede superar el límite hasta donde exista un interés razonable.

Hoy día la cuestión se ha trasladado a la planificación urbanística a nivel municipal, que debe contener entre sus determinaciones el trazado y las características de las galerías y redes de servicios, como el abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, el servicio telefónico, el gas canalizado y, todos los demás posibles servicios que prevea el instrumento correspondiente según el tipo de suelo de que se trate⁶⁰³.

Pues bien, teniendo claro que el subsuelo de la superficie de dominio público municipal es asimismo titular del municipio, se encuentra el título habilitante para establecer las correspondientes tasas por la utilización del subsuelo público.

Para el profesor Cuesta Revilla, la utilización del subsuelo ha experimentado en los últimos tiempos una verdadera revolución. Aparece como soporte de una amplísima gama de usos de la más variada índole que nada tiene que ver con los que podríamos denominar tradicionales (minas, aguas, yacimientos arqueológicos o sótanos del edificio). El legislador una vez más, se ha visto desbordado, superado por la realidad. Los esquemas clásicos del Derecho Civil o incluso del Derecho Administrativo desde su regulación de los bienes, se han revelado claramente insuficiente, de ahí la necesidad de acudir al Derecho Urbanístico. Éste se no revelará como la sede adecuada desde la

las obras públicas de servicio general costeados por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otros posean son patrimoniales y que se regirán por las disposiciones de este código fervor lo dispuesto en las leyes especiales. Urbano reviste la administración pública, número 122, mayo-agosto 1990, páginas 182.

⁶⁰³ Isabel González ríos el dominio público municipal régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicio, editorial Ares, Granada, 2001, página 97.

que poder ofrecer al menos una respuesta a la naturaleza y régimen jurídico del subsuelo de nuestras ciudades⁶⁰⁴.

Este autor distingue entre el subsuelo próximo del subsuelo remoto. A éste, en general, le es perfectamente aplicable la condición de bien patrimonial pues a dicho subsuelo no llega el interés del propietario privado ni tampoco alcanza, al menos en principio, la afectación que pudiera determinar su inclusión en el régimen demanial⁶⁰⁵.

Así pues, toda la argumentación sobre las tasas que seguimos a continuación se ha de entender referido al subsuelo inmediato, al próximo. En concreto, centrándonos en el Ayuntamiento de Madrid tiene aprobadas dos Ordenanzas Fiscales, una relativa a la Tasa por Utilización Privativa y Aprovechamientos Especiales Constituidos en el Suelo, Subsuelo y Vuelo a favor de Empresas Explotadoras de Servicio de Telefonía Móvil, y la otra es la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por la Utilización Privativa y Aprovechamientos Especiales Constituidos en Suelo Subsuelo y Vuelo en la Vía Pública a favor de Empresas Explotadoras de Servicios y Suministros.

Es decir, nos estamos refiriendo al subsuelo de la vía pública.

En este sentido, la Ordenanza Fiscal de Madrid establece en su Artículo 2 como hecho imponible de esta tasa.

La utilización privativa o aprovechamiento especial constituido en el suelo, subsuelo y vuelo de las vías públicas municipales por empresas explotadoras de servicio de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad o a una parte importante del vecindario.

⁶⁰⁴ CUESTA REVILLA, J., El **Subsuelo Urbano: Una aproximación a su naturaleza jurídica ya su régimen urbanístico**. Temas de Administración Local Editorial CENCI Jaén, 2000, p.111. El autor sostiene que, al tratar de delimitar la extensión vertical del derecho de propiedad, en el Artículo 350, no podía tener en cuenta el Derecho Urbanístico tal y como hoy lo conocemos, sí da pie a la consideración de éste en su interpretación actual, cuando en el inciso final del precepto se recoge la referencia a los Reglamentos de Policía. La práctica totalidad o de la doctrina admite en nuestros días esta equivalencia y en este sentido cita a Tomás Ramón Fernández, en “la Propiedad urbanística del suelo, vuelo y l subsuelo”.

⁶⁰⁵ Ídem p.98 y de página 98.

Se establece como sujetos pasivos de la tasa, en concepto de contribuyentes, a las personas físicas y jurídicas, así como a las entidades a las que se refiere el Artículo 33 de la Ley General Tributaria, titulares de las empresas explotadoras de servicios de suministros, con independencia del carácter público o privado de las mismas, tanto si son titulares de las correspondientes redes a través de las cuales se efectúen los suministros como si, no siendo titulares de las redes, lo son de derechos de uso, acceso o interconexión a las mismas⁶⁰⁶.

La base imponible está constituida por los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtienen anualmente en el término municipal de Madrid las empresas a las que se refiere el Artículo 3 de la Ordenanza Fiscal, especificando qué conceptos tienen la consideración de ingresos brutos procedentes de la facturación obtenida anualmente en el término municipal por las referidas empresas, incluyendo los procedentes del alquiler y conservación de equipos o instalaciones.

En el apartado C se establece que cuando se trate de tasas por utilización privativa, y aprovechamientos especiales constituidos por el suelo, subsuelo o vuelo de las vías públicas municipales a favor de empresas explotadoras de servicio de suministros que resulten de interés general o afecten a la generalidad de una parte importante del vecindario, el importe consistirá en todo caso y sin excepción alguna el **1,5%** de los ingresos brutos procedentes de la facturación que obtengan anualmente en cada término municipal la referidas empresas.

También se grava la utilización del suelo, subsuelo y vuelo de la vía pública a las empresas explotadoras de servicio de telefonía móvil, cuyo servicio se preste total o parcialmente a través de recursos de su titularidad, tales como antenas fijas, micro celdas, redes e instalaciones que materialmente ocupen dicho dominio público municipal, estableciendo como hecho imponible

⁶⁰⁶ El Artículo 4 regula el período impositivo indicando que la presente tasa tiene naturaleza periódica, devengándose el primer día del período impositivo, que coincidirá con el año natural salvo en los supuestos de inicio o cese en el uso privativo o el aprovechamiento especial, en que el período impositivo se ajustará a estas circunstancias, prorrateándose la cuota por trimestres naturales.

la utilización privativa o el aprovechamiento especial constituido en esos espacios.

El sujeto pasivo son las correspondientes empresas explotadoras de servicio de telefonía móvil, con independencia del carácter público o privado de las mismas, titulares de las correspondientes antenas, micro celdas, redes e instalaciones a través de las cuales se efectúen las comunicaciones.

La cuota tributaria, al igual que en la Ordenanza Fiscal de la tasa de las empresas suministradoras del servicio, se cuantifica individualmente para cada operador mediante la aplicación de una fórmula matemática en la que se tienen en cuenta diversos factores que viene regulados en el Artículo 5, referido a la cuota tributaria de la correspondiente ordenanza fiscal.

Y el apartado siguiente dice que este régimen especial de cuantificación se aplicará a las empresas a las que se refiere el párrafo 11, tanto si son titulares de las redes a través de las cuales efectúan los suministros, como si no lo son.

Las empresas que emplean redes ajenas para efectuar los suministros deducirán de sus ingresos brutos la facturación de las cantidades satisfechas a otras empresas en concepto de acceso interconexión a sus redes. Las empresas titulares de tales redes deberán computar las cantidades percibidas por tal concepto entre sus ingresos de facturación.

Y los ingresos y el importe derivado de la aplicación de este régimen no podrán ser repercutido a los usuarios de los servicios de suministro a él.

Por lo que se refiere a la empresa Telefónica de España, S.A. Sociedad unipersonal, se ajusta al régimen especial en tributos y precios públicos locales previstos en la Ley 15/1987, que supone satisfacer una compensación anual del **1,9%** de su facturación por todos los tributos y precios públicos locales que le corresponda satisfacer a la empresa.

7.- Análisis de los datos del Ministerio de Hacienda de los últimos 11 años relativos a ingresos de los municipios.

Vamos a ver a continuación el cuadro de ingresos de los diferentes impuestos relacionados con la actividad urbanista y las transferencias de Estado, Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales y los Ingresos Patrimoniales de los capítulos 5 y 6 de la clasificación económica de ingresos de la estructura presupuestaria de conformidad con la orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3565/2008 de 3 de diciembre por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Hay que decir que los ingresos patrimoniales de los Capítulos 5 y 6 incorporan numerosos conceptos que no tienen nada que ver con la actividad urbanística, por lo que para conocer esos ingresos el propio informe del Ministerio de Hacienda de los diferentes años incorpora un apartado relativo a los “Ingresos asociados a la actividad urbanística y que traemos a este apartado pues también aportan un porcentaje al cumplimiento del principio de suficiencia financiera municipal.

Dicho apartado recoge los siguientes conceptos) tasas por licencias urbanísticas y análogas b) ingresos por actuaciones de urbanización c) aprovechamiento medio urbanístico d) enajenación de terrenos art 60.

Los apartados c) y d) han sido incorporados en el cuadro del capítulo VIII, pues estos dos conceptos se refieren fundamentalmente a las **monetarizaciones** del aprovechamiento urbanístico y a la **enajenaciones** de Patrimonio públicos del suelo, en concreto el concepto 603 del capítulo 6 de la estructura de ingresos de la citada orden y se pusieron en ese capítulo para conectarlo con la carga financiera anual que soportan los municipios ya que la nueva regulación permite destinar los recursos de los PMS a disminuir deuda comercial y financiera.

Por lo tanto, veremos la evolución de estos conceptos en los años de auge y de crisis del sector inmobiliario.

Pasamos a continuación a analizar la evolución de los ingresos municipales contenidos en el siguiente cuadro facilitados por el Ministerio de Hacienda ⁶⁰⁷.

IMPUESTO	IBI	IIVTNU	ICIO	TASAS	ING PATR	T. ESTADO	T. CCAA	T.DIPUTAC.
2004	6.029.061 14,9%	1.176.377 2,91 %	1.872.734 4,64 %	4.058.990 10,05 %	2.859.691 7,08 %	7.429.112 18,40 %	2.187.057 5,2 %	1365275 0,69 %
2005	6.780.011 16,34%	1.345.046 4,97 %	2.104.364 5,07 %	3.868.687 9,32 %	3.950.698 9,52 %	7.492.465 18,05 %	2.544.797 6,13 %	1.442.478 3,48 %
2006	7.394.501 15,5%	1.476.726 4,55 %	2.637.829 5,53 %	4.216.981 8,84 %	5.101.534 10,70%	8.810.331 18,47%	2.858.855 5,99%	1.725.578 3,62%
2007	8.048.396 16,6 2%	1.533.818 3,17%	2.394.402 4,94%	4.156.890 8,58%	3.571.836 7,38%	9.804.602 20,25%	3.235.234 6,68%	1.881.683 3,89%
2008	9.017.220 18,34 %	1.263.158 2,57	1.263.158 2,57	1.756.083 3,57	2.876.515 5,85	10.258.587 20,86	3.511.776 7,14	2.001.560 4,07
2009	10.003.978 17,7 %	1.237.765 2,19%	1.237.765 2,19%	1.212.239 2,15%	2.202.901 3,90%	10.072971 17,83%	4.105125 7,26%	1.709.756 3,03%
2010	10.849.901 20,58 %	1.422.984 2,70%	1.028.610 1,95%	5.747.615 10,90%	2.045.170 3,88%	8.954.438 16,99%	4.112.460 7,80%	1.757.342 3,33%
2011	11.401.727 24,02%	1.506.265 3,26	1.369.439 2,88%	864.226 1,82%	5.735.272 12, 08%	1.820.170 19,07 %	3.934.889 8,29%	1.852.394 3,90%
2012	12.581.681 27,23 %	1.506.265 3,26%	675.072 1,46%	5.655.378 12,24%	1.482.236 3,21%	9.507.369 20,58%	3.209.002 6,94%	1.820.160 3,94
2013	12.830.748 29,02 %	1.903.957 4,31%	475.479 1,08%	5.189.431 11,74%	1.232.459 2,79%	10.327.523 23,35%	2.720.039 6,15%	566.588 1,28%
2014	13.145.13 28,93%	2.280.120 5,02%	479.544 1,06	5.177.226 11.39%	1.429.400 3,15	10.232.525 22,52	2.829.306 6,23%	605.499 1,33%

(1) Las cifras son en miles de Euros.

(1) Los porcentajes se van a referir a los ingresos no financieros, salvo el año 2004, que se referirá al porcentaje sobre ingresos totales, incluidos los ingresos financieros.

⁶⁰⁷ Datos de la página web de Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas correspondiente a los años 2004 a 2014.

<http://www.minhap.gob.es/es->

[ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.asp](http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.asp)

x

INGRESOS ASOCIADOS A LA ACTIVIDAD URBANISTICA⁶⁰⁸

AÑO	TASAS PO LICENC URBANIS TICAS	ING POR ACTUAC URBAN (396)	APRO. URBAN (397)	ENAJ. DE TERREN ART 60	INGR.PATRI POR CONC. Y APR ESP.	TOTAL	%SOBRE INGRES. N/FIN.
2004	---	----	----	-----	-----		
2005	468.106	275.031	407.099	2.600.664	575.430	4.326.333	10,42
2006	556.655	297.867	430.328	2.994.670	1.215.667	5.485.188	11,52%
2007	477.788	323.522	398.430	1.970.664	731.979	3.902.383	8,06%
2008	380.125	283.879	274609	1.160..12	853.350	2952.083	6,00%
2009	261.831	179.740	128.112	680..735	802.026	2.052..444	3,63%
2010	349.420	261.500	191.242	606.589	--	1.408.752	2,67%
2011	305.729	163.615	154.483	415.884	---	1.039.711	2,19%
2012	246.721	125.664	103.217	244.905	---	720.507	1,56%
2013	204.542	67,964	65.068	153.011	----	720.507	1,11%
2014	223.191	60.108	62.527	163.474	-----	509.300.	1,12%

1.- Cifras en miles de €.

2.- A partir de 2010 no aparece en esta información de Ingresos Asociados a la Actividad Urbanística la a columna de ingresos patrimoniales por Concesiones

⁶⁰⁸ Datos de la citada página web del Ministerio de Hacienda

y Aprovechamientos Especiales que aparece en los ingresos de 2005 a 2009. Esta modificación se debe a que en 2010 entró en vigor la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre por la que se aprueba una nueva la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

Esta Orden establece una nueva estructura presupuestaria y unos nuevos criterios de clasificación cambiando los que venían establecidos en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989.

Pues bien, teniendo a la vista los cuadros anteriores se puede decir con rotundidad que el IBI es el tributo que más ha crecido en estos últimos once años, prácticamente ha duplicado su recaudación y se configura como el ingreso tributario fundamental pues su recaudación en el año 2014 ha supuesto el 63,89% de los impuestos municipales.

En efecto los ingresos por IBI en el año 2004, ascendió a la cifra de 6.029.061 € y en el año 2014 la cifra se ha duplicado a 13.145.131 €.

Esto se debe, sin duda, a que desde el año 2000 el número de viviendas según las licencias municipales de obra ascendieron a 440.065, en el año 2004 a 544.578; en el año 2005 a 604.345, en 2006 a 737.186, en el año 2007 a 634.098.

En el año 2008 desciende a 268.435, en el 2009 a 130,546 y así con descensos significativos hasta llegar a 2014 con 33.643 licencias⁶⁰⁹.

Este descenso de la actividad de edificación afectara a otros impuestos, pero no al IBI que, al ser un impuesto de tenencia, una vez construido el inmueble este queda sometido inmediatamente e indefinidamente a tributación.

En cambio, en el ICIO al ser un impuesto de actividad ocurre lo contrario. Como vemos en el cuadro anteriormente expuesto, pasamos de una recaudación en el año 2006 de 2.637.829 €, que representa un 5,18% de los

⁶⁰⁹ OBSEVATORIO DE VIVIENDA Y SUELO, Ministerio de Fomento, Dirección General de Arquitectura Vivienda y Suelo, 1ª edición electrónica. Junio de 2016, Edita Ministerio de Fomento, Secretaria General Técnica, Centro de publicaciones. P. 6
<http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/detallepublicacion.aspx?idpub=BAW038>

ingresos del ejercicio, a una recaudación en el año 2014 de 479.554 €, que representa el 1,06 % de los ingresos no financieros del ejercicio. Es decir, una recaudación acorde con el número de licencias de obra solicitadas.

En el IIVTNU se ve un incremento de recaudación en los años 2006 y 2007 resurge en los años 2013 y 2014, indicador claro de que se activa el mercado inmobiliario (en este último año alcanza un 4,31% sobre ingresos no financieros). Este impuesto no refleja la actividad constructiva ya que también se devenga en las ventas de viviendas usada y de los datos de observatorio de vivienda y suelo p 21 se puede decir que a lo largo de los años 2005 a 2015 se producen casi las mismas transmisiones de vivienda nueva que usada.

Casando los datos del mismo observatorio entre las viviendas terminadas en 2006-2008 que ascienden aproximadamente a 600.000 con los datos de vivienda nueva vendida vemos que estas son proactivamente la mitad (una media de 300.000), lo que significa que estas viviendas quedaron en manos de los promotores.

Por lo que se refiere a las Transferencias del Estado han evolucionado de un 18,40% en el año 2004 a la cifra máxima alcanzada en el año 2013 con un 23,35%, y en el 2014 se ha mantenido en el 22.52%.

Las trasferencias de las Comunidades Autónomas se mantienen en una media a partir del año 2007 del 7% sin variaciones significativas en el periodo analizado.

Respecto a los ingresos asociados a la actividad urbanística los datos hablan por sí solos, las tasas por licencias urbanísticas decaen a partir de 2008, los aprovechamientos urbanísticos se desploman de forma importante también a partir del año 2008 y por lo que se refiere a la enajenación de terrenos (art. 60) de la nueva estructura presupuestaria, pasan de 2.600.664€ a 163.474€, una bajada que tiene su explicación, los ayuntamientos mucho antes de aprobarse la LRSAL ya venían disponiendo de las parcelas integrantes de los PMS y en la actualidad, al no haber actividad urbanística,

este patrimonio ha ido disminuyendo y por lo tanto han disminuido los ingresos procedentes de este capítulo.

En el último informe del Ministerio de Hacienda sobre la Hacienda local en cifras los ingresos asociados a la actividad urbanística suponen un escaso 1,12% sobre ingresos no financieros.

CONCLUSIONES

Breve introducción

La Hacienda Municipal actual se apoya fundamentalmente en la actividad urbanística. Por lo tanto, conocer el proceso de formación, gestión, financiación y fiscalidad del urbanismo es fundamental para adentrarnos en el estudio de las actuales fuentes de financiación municipal.

Además, el derecho urbanístico español de la segunda mitad del siglo XIX nace apoyado en un derecho de propiedad territorial liberal, con las connotaciones de libre, individual, absoluto y seguro.

En efecto, el urbanismo tiene su base operativa en el suelo (Tomás Ramón Fernández), por ello afecta directamente a la propiedad inmobiliaria (confiriéndola una serie de derechos y obligaciones). Y es precisamente en la riqueza urbana que otorga el urbanismo a la propiedad inmobiliaria en las diferentes fases de la Ordenación Urbana, donde la tributación local va a buscar y a encontrar las fuentes de financiación municipal.

El objeto de este trabajo de investigación es el análisis y evolución de la estrecha relación que existe entre propiedad territorial, urbanismo y fiscalidad municipal. A partir de esto, se concluye que la actividad urbanística aporta un porcentaje muy importante al presupuesto de ingresos de los ayuntamientos, y, por consiguiente, al cumplimiento del principio constitucional de Suficiencia Financiera Municipal.

PRIMERA

El derecho urbanístico español se apoya en dos pilares fundamentales: El derecho de propiedad territorial individual, libre, absoluto y seguro; y la

expropiación forzosa, que hace decaer al derecho de propiedad por causas de interés público.

La configuración del derecho de propiedad con el que nace el urbanismo en España no es el derecho de propiedad territorial del antiguo régimen, sino una propiedad que, en palabras de Alejandro Nieto, sirve a los fines del Estado liberal. Por lo tanto, el derecho de propiedad en el que se sustentan las primeras actuaciones urbanísticas de ensanche y saneamiento y mejora interior, que comienzan a realizarse en la segunda mitad del siglo XIX, llega libre de las ataduras medievales a través de todo el proceso legislativo que se produce a lo largo de ese siglo: abolición de señoríos, desvinculación de mayorazgos, desamortizaciones eclesiástica y civil, redención de censos y creación del registro de la propiedad.

En consecuencia, dada la conexión entre urbanismo y propiedad del suelo (como base operativa del urbanismo), es fundamental analizar el proceso legislativo que transforma la propiedad medieval dividida -propia de régimen señorial en el que coexistían el dominio directo y dominio útil-, vinculada -a través de la institución del mayorazgo-, y en manos muertas -bienes eclesiásticos y corporativos, en una forma de propiedad libre, individual, absoluta, segura y apta para el sistema capitalista de producción. Es decir, con facultades reunidas en un solo titular y con la posibilidad de entrar en la fluidez del mercado, y con la seguridad y garantía **que** proporciona el registro de la propiedad.

La transformación de esta propiedad territorial se llevó a cabo a través un proceso legislativo que comenzó con el Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811, de Abolición de Señoríos, le siguió la legislación Desvinculadora de mayorazgos, desamortizadora de bienes eclesiásticos y corporativos, y la legislación sobre redención de censos enfiteúticos; todo ello sin olvidar el Decreto sobre cerramiento de fincas rústicas, donde se ve claramente una propiedad medieval desdoblada en dos derechos: uno privado, a cultivar, y otro comunal, para aprovechar los pastos y rastrojeras en beneficio de la ganaderos.

La abolición de los señoríos proporcionará la clarificación al derecho de propiedad territorial de grandes extensiones de terreno, que con el sistema señorial y, sobre todo en los señoríos Jurisdiccionales, quedaba indefinido.

En el régimen señorial, la propiedad estaba confusa, pues el propio Decreto de las Cortes de Cádiz de 6 de agosto de 1811 distinguía dos tipos de señoríos: los territoriales y los Jurisdiccionales.

La aclaración de la propiedad en los señoríos territoriales no ocasionó problemas, pues este tipo de señoríos se basaba en la propiedad de la tierra, a la que en muchas ocasiones se le había añadido la jurisdicción.

El problema surgió en los denominados señoríos Jurisdiccionales, pues se otorgaban sin tener la propiedad de la tierra. Esta discusión duró, desde el punto de vista legislativo, 30 años (desde el decreto del 1811 hasta la ley de 1837), pero al final se produjo una clarificación del derecho de propiedad, eso sí, a favor del señor, que transforma sus exiguas rentas señoriales en un derecho de propiedad territorial (Nieto), convirtiendo las relaciones existentes en un derecho privado, fundamentalmente en relaciones de censo enfiteútico; es decir, en un desdoblamiento entre el dominio directo del señor y el dominio útil del enfiteuta.

Pero para los liberales del siglo XIX, los censos eran considerados como formas nocivas de la propiedad, por lo que a lo largo de ese siglo comenzó un proceso legislativo de redención de censos, tendente a que el enfiteuta logre la propiedad plena de su tierra a través de los pagos correspondientes; detrás de la clarificación del derecho de propiedad de los señoríos hay también un intento de unificación de la propiedad en una sola mano, para lograr un derecho de propiedad territorial individual.

Unido al régimen señorial se encontraba la institución de Mayorazgo, abolida por las leyes de 1820 y 1841. El Mayorazgo era la vertiente laica, predominantemente noble de la amortización eclesiástica y corporativa, y suponía la adjudicación forzosa de los bienes a un heredero que garantizaba la

perduración del estamento nobiliario, ya que la propiedad territorial vinculada al mayorazgo estaba impedida de su libre circulación.

En palabras del profesor Clavero, la ecuación entre Señorío Orgánico y el Mayorazgo es válida para todo el periodo de existencia de ambas instituciones. El primero representa la constitución jurídica de los derechos patrimoniales contenidos en el mayorazgo.

En el ámbito urbano, la institución del mayorazgo tenía su importancia, puesto que muchas casas de la ciudad estaban vinculadas y suponía la imposibilidad de cualquier transacción inmobiliaria.

La abolición de mayorazgos supuso que en 1854 las enajenaciones procedentes de esta institución se cifraran en 270.000 propiedades, que superaban al conjunto de las llevadas a cabo por el efecto de la desamortización.

Otro de los elementos liberalizadores de la propiedad territorial fue la desamortización eclesiástica y civil, que puso en circulación una gran cantidad de fincas rústicas y urbanas. Así, la desamortización eclesiástica de Madoz fue la que más espacios urbanos proporcionó, aportando la remodelación de las ciudades. En opinión de Simón Segura, el clero poseía bienes en el 44% de las calles de Madrid.

Por último, la Ley Hipotecaria de 6 de febrero de 1861 y la consiguiente creación del registro de la propiedad culminaron la configuración del derecho de propiedad inmobiliaria moderno, al mantener las connotaciones de libre, individual y absoluto -logrado por las leyes anteriores-, y añadir la cualidad de la seguridad jurídica que proporciona el registro de la Propiedad.

Esta seguridad jurídica se extendió a las transmisiones inmobiliarias, al crecimiento del crédito territorial -basado en la garantía hipotecaria-, a la mejora en la gestión y desarrollo de las actuaciones urbanísticas -a través de la identificación de propiedades- y a la fijación de los justiprecios de las expropiaciones -mediante la comprobación de los datos económicos obrantes sobre transacciones inmobiliarias en el registro de la propiedad-.

SEGUNDA

La institución expropiatoria fue primordial en el proceso de realización de la obra urbanizadora, al considerarse que este tipo de actividad encuadraba en el concepto de obra pública.

La propiedad absoluta liberal heredada del código napoleónico (la propiedad es el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de manera absoluta) se compensa con la institución expropiatoria, que nace precisamente como consecuencia de la nueva configuración del derecho de propiedad y de las necesidades de suelo para las grandes obras públicas.

La expropiación forzosa limita el derecho de propiedad absoluta, mediante la correspondiente indemnización, cuando el interés común lo requiere. Y viene consagrada en el Artículo 172 de la Constitución de 1812 al establecer:

El Rey no puede tomar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea indemnizado y se le dé el buen cambio a buena vista de hombres buenos.

Al contrario de lo que sucedía en el antiguo régimen, donde las actuaciones urbanísticas eran producto de una concepción monumental o estética promovida por el monarca, y la propiedad carecía de las garantías frente a los sacrificios patrimoniales que exigían las obras de urbanización, la expropiación forzosa era también -en palabras de Bassols- una garantía de la propiedad privada que cierra la puerta a la arbitrariedad. La ley significaba que en el futuro todas las actuaciones urbanísticas que exigieran sacrificios de la propiedad privada deberían canalizarse a través de esta normativa con la consiguiente garantía indemnizatoria.

Además, el urbanismo de saneamiento y mejora encuentra en la expropiación su aliado perfecto, pues se financia con las plusvalías de las parcelas laterales que la ley autoriza a expropiar al precio que tuvieran las fincas antes del proyecto, y por lo tanto sin el coste que se incorpora como consecuencia del proyecto de saneamiento y mejora.

No es extraño, por tanto, que el profesor Gómez Ferrer dijera que las leyes de ensanche y reforma interior del siglo XIX no eran normas propiamente urbanísticas, sino leyes expropiatorias y financieras que trataron de armonizar la existencia de la propiedad privada con el interés general concurrente.

TERCERA

La legislación urbanística, que se apoya en los pilares del derecho de propiedad territorial y la expropiación forzosa, se va a construir con los materiales que le aportan las legislaciones de Ayuntamientos, General de Obras Públicas, Sanitaria y Fiscal.

Una vez aprobada la Constitución de 1812, se abren tres líneas legislativas que irán aportando los materiales necesarios para construir nuestro derecho urbanístico: legislaciones de ayuntamientos, generales de obras públicas, y fiscal.

La legislación de Ayuntamientos aportará las competencias municipales en la creación y realización de obras en calles, plazas y paseos. Las obras de urbanización son competencia municipal, así lo vemos en la Leyes Municipales de 1813, 1823 y en la de 1845 aparece la primera referencia específica en materia de competencia sobre la formación y alineación de calles, y en las leyes municipales de 1870 y 1877, se establece la competencia exclusiva de los ayuntamientos en lo referente a la apertura, alineación de calles, plazas y toda clase de vías públicas, empedrado, alumbrado, alcantarillado, surtido de aguas, paseos y arbolado.

La legislación General de Obras Públicas determinará la forma de adjudicación de las obras por subasta y su ejecución por Contrata,

Administración o Empresa. Estas instituciones serán utilizadas para la realización las grandes obras de urbanización de la ciudad como obras públicas que son.

La legislación Fiscal, a saber, la reforma de Mon y Santillán, mediante la Ley de Presupuestos de 23 de mayo de 1845, proporcionará al Estado la primera sistematización moderna de los impuestos. Esta ley consagra los principios tributarios de legalidad, suficiencia y generalidad, al implantar un sistema fiscal unificado en todo el país.

Uno de los impuestos más importantes de la reforma, y que fue un medio fundamental de financiación del primer urbanismo de ensanche, fue la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería, que más tarde se desdoblaría en Contribución Territorial Rústica y Contribución Territorial Urbana.

Curiosamente, el presupuesto del Estado de 1845 ascendía a 1.226.635.353 reales de vellón, de los que se esperaba recaudar por la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería 300.000.000, lo que suponía, aproximadamente, el **25%** del presupuesto de ingresos totales del Estado.

Hoy día, según los datos del Ministerio de Hacienda, el **29,02%** de los ingresos tributarios de los ayuntamientos proceden del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; es decir, casi el mismo porcentaje que en su día proporcionaba la Contribución de Inmuebles, Cultivo y Ganadería a la Hacienda General del Estado en 1845.

Junto a la reforma de Mon y Santillán se abre la puerta a la estadística territorial, que proporcionará una mayor justicia tributaria al poder establecer los tributos sobre fuentes de riqueza comprobadas y reales, transformando los antiguos impuestos de cupo en impuestos de cuota, concretamente en la Contribución Territorial Urbana esta transformación se produce con la aprobación del Catastro Parcelario, el 23 de marzo de 1906.

Y, por último, hay que destacar que a principios del siglo XIX, la legislación Sanitaria (Real Decreto de 12 de enero de 1904 por el que se aprueba la Instrucción General de Sanidad y la Orden de 12 de octubre de

1910) aportará las normas sanitarias destinadas a ser incorporadas en las ordenanzas municipales relativas a la altura de la edificación en función del ancho de la calle y la salubridad de los edificios, y en la competencia en materia urbanística de las Juntas Provinciales y Juntas Municipales de Sanidad, en sustitución de la competencia de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, por considerarse al urbanismo como una cuestión eminentemente sanitaria.

CUARTA

En el urbanismo de ensanche de poblaciones, la ejecución y financiación de las obras es pública; en cambio, en el urbanismo de saneamiento interior, la ejecución y financiación de las obras es prioritariamente privada -llevada a cabo por el sistema de empresa o concesión- y se financia con la revalorización de las zonas laterales expropiadas.

En las primeras leyes urbanísticas de ensanche y saneamiento se establecen dos tipos de gestión y financiación: prevalece la pública en el ensanche, y la privada en régimen concesional en el urbanismo de saneamiento y mejora de poblaciones.

En el ensanche de poblaciones, regulado por las leyes de 1864, 1876 y 1982, las obras de urbanización se realizan o por administración o por contrata, en función de la complejidad de las mismas; y la financiación es eminentemente pública, a través de cesión del Estado al ayuntamiento de la Contribución Territorial Urbana recientemente creada.

En cambio, en el urbanismo de saneamiento y mejora interior, la ley del año 1895 establece en su reglamento la obligatoriedad de que la ejecución de la obra sea realizada por una Empresa, a decir, por Concesión (Art.7).

Al concesionario se le atribuyen los correspondientes beneficios de expropiación de zonas laterales, lo que supone el pago de dichas zonas al precio anterior al proyecto. Por lo tanto, una vez realizada la obra de urbanización y abierta la calle, los solares colindantes adquieren un incremento

de valor con el que el inversor puede financiar la obra de saneamiento y mejora realizada.

Estos dos sistemas de gestión urbanística son recogidos en su integridad por el Estatuto Municipal de Calvo Sotelo y en el Artículo 20 de Reglamento de Obras, Bienes y Servicios. Este señala que al regular las obras de mejora interior de poblaciones, estas podrán ser proyectadas por sociedades legalmente constituidas, previa autorización de los ayuntamientos; lo que significa que se continúa con el sistema concesional de la Ley de Saneamiento de 1895.

Desde el punto de vista legislativo, estas normas llegaron hasta la Ley de Régimen Local de 1955, pues incluso en la propia Ley Municipal de la República de 1935 se dejó vigente el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales hasta la publicación de los reglamentos de la ley. Además, regulaba en el Artículo 121 la posibilidad de subvencionar las obras municipales con fondos particulares, en cuyos casos las personas o entidades que otorgaran la subvención podrían designar un delegado que fiscalice la inversión.

La Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, al regular en el Capítulo quinto del Título cuarto, las obras y servicios municipales, prevé en el Artículo 140 la colaboración en la ejecución de los planes y proyectos de urbanización, debiéndose constituir al efecto asociaciones de propietarios. En definitiva, se está adelantando un año al Sistema de Compensación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

QUINTA

En la codificación urbanística iniciada con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 prevalece la gestión y financiación privada, se inaugura una fiscalidad municipal incentivadora en orden a la realización del proceso urbanístico y, desde el punto de

vista de su aplicación, se puede afirmar que fue objeto de marginación por parte del Estado.

La codificación urbanística realizada mediante la Ley del Suelo y Ordenación Urbana significó un gran avance en el derecho urbanístico español, pues da entrada, en un mismo texto, a los aspectos de planificación, gestión y disciplina urbanística. En ella prevalece la gestión y financiación privada, lo que supone, en palabras del profesor Parada Vázquez, que el Estado se retranquea a los aspectos de planificación, dejando a la iniciativa privada la urbanización y las plusvalías resultantes.

La Ley del Suelo de 1956 basaba todo su desarrollo en la idea del Plan General de Ordenación Urbana Municipal, y dada la inacción de los municipios en este tema fue objeto de marginación por parte del Estado, creando actuaciones públicas y privadas al margen de la ley, que fueron, desde el punto de vista económico, una carga importante para las arcas del Estado.

Un ejemplo de actuación urbanística al margen de la Ley del Suelo de 1956 y de gestión pública fue la Actur de Tres Cantos, esta actuación salió adelante con un esfuerzo económico muy importante por parte del Estado.

La actuación del Instituto Nacional de Urbanización, a través de la sociedad Tres Cantos S.A., se constituyó en 1976, inicialmente con un capital social de 500 millones pts., y, tras sucesivas ampliaciones, en 1991 tenía un capital de 2.318,9 millones pts. Repartido entre el Instituto de la Vivienda de Madrid (84,4%) y la Comunidad de Madrid (15,6%). En la actualidad, dicha actuación es el municipio de Tres Cantos, el mismo que tiene uno de los niveles de renta per cápita más importantes en la Comunidad de Madrid.

Otra de las actuaciones al margen de la ley y de gestión privada fue el denominado Urbanismo Concertado, realizado al amparo del Artículo 22 de la Ley 22/1972, aprobatoria del III Plan de Desarrollo Económico y Social. En el citado artículo se preveían los mecanismos para la recalificación del suelo rústico, al margen de las previsiones de la Ley del Suelo y con la finalidad de

dotar de viviendas a los puntos de desarrollo previstos en el área metropolitana de Madrid.

Por Decreto 2432/1972 de 18 de agosto, se aprueba las bases que han de regir en los concursos públicos que se convoquen, y por Orden de 31 de enero de 1975 se adjudica a la empresa Ciudad 2000, S.A. la denominada Zona B para la construcción de 15.000 viviendas.

La adjudicación del concurso llevó aparejada la necesidad de comprar 2.500.000 metros cuadrados de suelo rústico en los términos municipales de Meco y Alcalá de Henares, y una inversión de más de 2.000 millones de pts.

Finalmente, dicha actuación fue anulada por la Comunidad de Madrid mediante acuerdo de la Consejería de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda, de 13 y 25 de abril de 1984. Como la Comunidad Autónoma anuló el Urbanismo Concertado, el Estado tuvo que salir al rescate de Unión Explosivos Rio Tinto S.A. mediante el Real Decreto 876/1984, de 9 de mayo sobre medidas de reconversión de Unión Explosivos Rio Tinto y las empresas de su grupo, entre las que se encontraba Ciudad 2000, S.A. (BOE de 12 de mayo de 1984).

Entre las medidas que se establecieron, además de determinados beneficios fiscales, el Ministerio de Industria y Energía se vio obligado a entregar, en 1984, a la citada empresa una subvención reintegrable de 2000 millones pts. Para su saneamiento y, un año después, otra por la misma cantidad, que comenzarían a reembolsarse desde la existencia de beneficios. Unión Explosivos Rio Tinto y sus filiales solicitaron la suspensión de pagos en julio de 1992, con un pasivo de 50.000 millones de pts.

En definitiva, las actuaciones al margen de la ley del suelo de 1956 que pretendían un urbanismo más eficaz fueron ruinosas para el Estado

Por lo demás, en la Ley del Suelo de 1956 aparece una fiscalidad incentivadora que grava la inactividad urbanística mediante dos impuestos: el arbitrio no fiscal sobre Edificación Deficiente y el arbitrio municipal sobre Ordenación Urbanística.

En la modificación de la Ley del Suelo de 1956 por la Ley de 1975 y el Texto Refundido de 1976 aparecen por primera vez las cesiones obligatorias y gratuitas del 10% del aprovechamiento medio a favor del ayuntamiento para formar parte de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS).

Después del Texto Refundido del 92 de la Sentencia 61/1997, la legislación urbanística se desdobra: El Estado se queda con las competencias que afectan a las valoraciones de la propiedad y las Comunidades Autónomas asumen la legislación del urbanismo y la vivienda.

SEXTA

La evolución de la hacienda municipal pasa de ser una hacienda apoyada en la rentas de su patrimonio, para después de la desamortización corporativa de Madoz transformarse en una hacienda subvencionada que va a depender de los recargos de los tributos del Estado; y, finalmente en una hacienda municipal con tributación propia apoyada fundamentalmente en la riqueza urbana y basada en los principios de subsidiariedad beneficio y tributación jerarquizada que desaparecen con la ley de Bases de 1975

En el antiguo régimen no se puede hablar de una hacienda y una tributación municipal uniforme, cada municipio tenía su propio sistema de ingresos, y en la mayoría de ellos estos procedían de las rentas que proporcionaban los bienes de propios y cuando estas rentas no alcanzaban a cubrir los gastos municipales se acudía al repartimiento y arbitrios autorizados.

Como consecuencia de la ley Madoz de 2 de junio de 1850, se produce la desamortización de bienes corporativos, que despoja a los Ayuntamientos de sus bienes patrimoniales. La hacienda municipal pierde su carácter patrimonialista para convertirse en una hacienda eminentemente fiscal y dependiente de los recargos que se puedan imponer a favor del ayuntamiento sobre los tributos del Estado.

En la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845 enmarcada en la reforma tributaria de Mon y Santillán de 1943 se dedica por primera vez un título al presupuesto municipal, distinguiendo entre los ingresos ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios procedían fundamentalmente de los productos de los bienes de propios arbitrios y derechos de toda especie legalmente establecidos, de los réditos de censos y de capitales puestos a interés incluyendo los títulos del Estado y las multas que fijaran las leyes y ordenanzas municipales y todo impuesto, derecho por decisión que autorizan las leyes entre los ingresos extraordinarios habla de repartimiento vecinal, donativos, precio de venta fincas rústicas y urbanas

Con las leyes municipales de la Restauración se regula por primera vez de Hacienda Municipal, en concreto, la Ley de 20 de agosto de 1870 dedica un título exclusivamente la Hacienda Municipal, que establece un orden de ingresos encontrándose en primer lugar la rentas y productos procedentes de los bienes, derechos o capitales que por cualquier concepto pertenezcan al municipio (Principio de subsidiaridad) y después siguen el repartimiento general y los impuestos sobre artículos de comer beber y arder

En la ley municipal de 1977 el principio de subsidiaridad desaparece al establecer el art 135 que los gastos serán cubiertos con los ingresos previstos en el art. 136 (los mismos que en la ley de 1870) sin continuar los ayuntamientos en la obligación de subordinarse estrictamente al orden establecido en el citado art 136.

En las dos leyes está presente el principio del beneficio al ordenar que solo se autoriza el establecimiento de arbitrios sobre determinadas obras y servicios cuyo aprovechamiento se realice por personas determinadas (principio del beneficio).

A principios de siglo XX y como consecuencia del auge urbanístico que producen las obras de ensanche y saneamiento y mejora interior de poblaciones aparecerán los impuestos basados en la actividad urbanística como son el impuesto solar el impuesto sobre incremento del valor de los terrenos y las contribuciones especiales, que se consolidarán en el estatuto de Calvo Sotelo y seguirán vigentes durante la república y la posguerra.

El Texto Refundido de Régimen Local de 1955, desde el punto de vista de la tributación municipal, procede a recopilar todos los arbitrios anteriores que tienen relación con el urbanismo, se puede decir que en texto refundido de régimen local la hacienda municipal comienza a tomar en consideración las consecuencias económicas del urbanismo como medio para nutrir las arcas municipales. Incluso el texto refundido introduce un arbitrio no fiscal sobre solares insuficientemente edificadas que será incorporado al año siguiente junto con el arbitrio sobre Ordenación Urbanística a la ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956

La Ley 85/ 1962, de 24 de diciembre, sobre reforma de Haciendas Municipales se suprimen definitivamente los impuestos sobre consumo y se cede a los Ayuntamientos el 90% de la recaudación líquida por cuota del Tesoro de la Contribución Territorial Urbana.

En la tributación municipal del siglo XX siguen vigente los principios de Subsidiariedad y Beneficio al que se añadirá el de Tributación Jerarquizada en su doble vertiente que se refleja, en primer lugar y dentro del ámbito municipal, en la prioridad de implantar derechos y tasas por aprovechamientos especiales y contribuciones antes de llegar a la aplicación de la imposición municipal propiamente dicha y, en segundo lugar, en el establecimiento su vez en la propia imposición municipal de una jerarquía en la aplicación de los impuestos de forma que no se puedan establecer determinados impuestos sin antes haber agotado otros que se consideran prioritarios.

La tendencia a sustentar la tributación municipal en la riqueza urbana viene ratificada unos meses antes de aprobarse la Constitución por la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, que transforma en tributos de carácter municipal los anteriores impuestos estatales sobre las Contribuciones Territoriales Urbana y Rústica, consolidando de esta forma una tributación municipal basada en la riqueza urbana.

Por último la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales fundamenta sus ingresos tributarios en cinco impuestos, de los cuales, tres están relacionados directamente con la actividad urbanística; Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto Municipal Sobre Incremento del

Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras que proporcional a la hacienda municipal, solamente el IBI en el ejercicio 2014 supone el 63,89 de los impuestos municipales.

SÉPTIMA

La Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 supone el tránsito de una dictadura de cuarenta años a un Estado democrático; y proclama los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal, a los que hay que añadir, después de la Reforma Constitucional de 2011, el principio de Equilibrio Presupuestario Municipal.

La Constitución de 27 de diciembre de 1978 regula en su Título VIII, referido a la Organización Territorial del Estado, cuatro artículos dedicados a proclamar los principios de Autonomía, Suficiencia Financiera de los Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas.

Los principios Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal no tienen una regulación Constitucional que delimite el alcance y configuración de los mismos, por lo que han tenido que ser desarrollados y concretados a través de la Doctrina y la Jurisprudencia de Tribunal Constitucional.

El principio de Autonomía protege lo que la Doctrina y Jurisprudencia Constitucional han denominado “núcleo esencial” o “reducto indisponible de la institución municipal” que el legislador deberá preservar para la imagen que tiene la conciencia social de la institución

Por lo que se refiere al principio de Suficiencia Financiera, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional tuvo que delimitar y concretar su alcance relacionándolo fundamentalmente con las disponibilidades presupuestarias del Estado y la correlación que debe existir entre este principio y el de Solidaridad y Equilibrio Territorial.

La propia Constitución apoya el cumplimiento de este principio al ordenar en su Artículo 142 que los ingresos municipales se formarán con los

Tributos Propios y con la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidad Autónomas.

En opinión del profesor Calvo Ortega, el principio de Suficiencia Financiera ofrece una complejidad notable, pues depende de las competencias que les sean atribuidas a las corporaciones locales, de la calidad de los servicios municipales y de la riqueza y nivel económico que haya en cada municipio.

En definitiva, los principios de Autonomía y Suficiencia son un binomio inseparable. Así lo tiene declarado el Tribunal Constitucional, que contempla el principio de Suficiencia Financiera de los entes locales como complemento y presupuesto de la Autonomía Local.

En ese sentido, también se pronuncia la Carta Europea de Autonomía Local, al establecer en su Artículo 9 que las entidades locales, en el marco de la política económica nacional, deben tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias; además, señala que deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley.

La crisis económica dio lugar a la modificación del Artículo 135 **de la** Constitución, delimitando los dos principios anteriores e incorporándoles el principio de Equilibrio Presupuestario. Esto se llevó a cabo con la modificación del Artículo 135 de la Constitución de 27 de septiembre de 2011 y se desarrolló en la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por último, hay que reseñar que la Autonomía Municipal puede defenderse directamente por los municipios a través de la Ley 11/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional, que introduce un nuevo procedimiento denominado “De los conflictos en defensa de la autonomía local” con una serie de requisitos de casa a delimitar el ámbito de los sujetos legitimados.

OCTAVA

El desarrollo legislativo de los principios constitucionales de Autonomía y Suficiencia Financiera, realizado a través de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988, ha sido modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para adaptar el régimen organizativo y competencial de los municipios al principio de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, pretende establecer las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación de la norma en su conjunto, de forma abierta a la realidad y a las necesidades del sistema de distribución de poder.

La Ley de Bases de Régimen Local, aprobada al amparo del Artículo 149.1. 18ª de la Constitución, tiene como objetivo dotar a los ayuntamientos de las herramientas necesarias para hacer efectivos los principios de Autonomía y Suficiencia Financiera Municipal, atribuyéndoles potestades y competencias para el desarrollo de sus funciones. En concreto, la ley otorga a los municipios las potestades reglamentarias y de auto organización, la tributaria y financiera, la de programación y planificación, y la presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos, entre otras.

Por otra parte, la citada ley establece las Bases de la Hacienda Municipal que, posteriormente, fue desarrollada y complementada por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988.

Desde el punto de vista de la naturaleza de la ley, para el profesor Sánchez Morón, la Ley de Bases, respecto a otras normas relativas al régimen local, no es parámetro de constitucionalidad de ninguna otra norma estatal. Sin embargo, sí lo es de las leyes autonómicas, pues estas no deben desconocer, a efectos de la concreción competencial, los criterios generales establecidos por la Ley de Bases de Régimen Local.

Inicialmente, la Ley 7/1985 diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando, en no pocos supuestos, situaciones de concurrencia competencial entre varias administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios públicos, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y con ausencia de los recursos adecuados para ello. (Preámbulo de la Ley 27/2013).

Por dichos motivos, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, aprobada en desarrollo de la reforma del Artículo 135 de la Constitución, tiene por objeto racionalizar la estructura organizativa de la administración local, clarificar las competencias municipales y evitar duplicidades con otras administraciones públicas, mediante la derogación del Artículo 28 y la concreción competencial impuesta por la nueva redacción de los Artículos 2, 7 y 25 de la Ley de Bases 7/1985.

La ley pretende la racionalización organizativa e integración coordinada de determinados servicios esenciales en los municipios con menos de 20.000 habitantes, con la obligación impuesta por la ley a que dichos municipios determinen el coste efectivo de esos servicios para concretar cuál debe ser la entidad prestadora de los mismos. La ley establece que, si el coste no es menor al determinado por la Diputación Provincial, será ésta la encargada de prestar los servicios esenciales de forma coordinada.

El TC ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre determinados aspectos de la Ley habiendo declarado la constitucionalidad de importantes aspectos de la misma. Solamente ha declarado la inconstitucionalidad en aspectos cuya competencia no correspondía al Estado.

El principio de Suficiencia Financiera se desarrolla a través de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, justificándose la ausencia de una ordenación integral de la actividad financiera local en la Ley de Bases 7/1985, en razones vinculadas al estado en que se encontraba el proceso de conformación definitiva de la estructura del Sistema Tributario del Estado, cuyos términos exactos estaban pendientes de definir en 1985 (exposición de motivos).

La Ley de Haciendas Locales es complementaria de la Ley de Bases. Sus preceptos disfrutan de la misma naturaleza y son de aplicación a todo el territorio nacional por tratarse de normas básicas, dictadas al amparo del Artículo 149.1.18 de la Constitución, o por estar relativas a materias de competencia exclusiva del Estado, como el sistema tributario local y la participación de los municipios en los tributos del Estado.

Respecto a la regulación de la tributación local, hay que decir que la ley es poco original en cuanto a los nuevos impuestos. El legislador se ha limitado a refundir unos impuestos en otros, solo con algunas pequeñas modificaciones; la única novedad viene del impuesto voluntario sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (Giménez Reyna).

NOVENA

Las aportaciones del Estado a la financiación municipal suponen un 25 % de los ingresos municipales, siendo el segundo ingreso más importante para los municipios; en cambio, las Comunidades Autónomas aportan un escaso 6%, su contribución es mínima y carece de homogeneidad.

El Artículo 142 de la Constitución dispone que los ingresos municipales se nutrirán de los tributos propios y la participación en los ingresos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Del análisis de los datos del Ministerio de Hacienda de los 10 últimos años, se ve claramente que el Estado cumple perfectamente el principio constitucional, pues representa un porcentaje muy importante en los ingresos municipales.

En cambio, las Comunidades Autónomas aportan un escaso 6%, quizás por el déficit que arrastran. Esta contribución se considera tan baja, que autores como Zornoza o Pandiello han señalado que incurren en una inconstitucionalidad por omisión, en el sentido de que no cumplen con la misión fundamental de colaborar al principio de Suficiencia Financiera Municipal.

Por otra parte, hay que decir que son escasas las Comunidades Autónomas que tienen arbitrado un sistema de participación directa de los municipios en los tributos autonómicos. La mayoría de ellas establece un fondo de cooperación municipal, pero sin determinar ninguna participación en sus ingresos.

La forma de distribuir La participación en los ingresos del Estado está en función del número de habitantes de cada municipio. En ese sentido, se pueden distinguir 3 tipos de reparto:

- a) Municipios con más de 75.000 habitantes y capitales de provincia: tienen una participación en el IVA y en IRPF de la parte que le corresponde al Estado (deducida la parte que va dirigida a las Comunidades Autónomas). La parte que se cede de estos impuestos al municipio corresponde al rendimiento que se haya originado en el mismo.
- b) Resto de municipios: participan en los tributos del Estado en función de determinadas variables: número de habitantes, esfuerzo fiscal medio de cada municipio y el inverso de la capacidad tributaria en los términos que establezcan los presupuestos generales del Estado.
- c) Municipios turísticos: se les aplica el criterio de resto de municipios, pero además se les atribuye una participación en determinados impuestos que gravan el tabaco y los hidrocarburos.

DÉCIMA

Los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS) fueron creados por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955, e incorporado un año después a la legislación urbanística. Dicha institución ha sido un fracaso en orden a los objetivos y finalidades que tanto el Reglamento de Bienes como la posterior legislación urbanística les atribuyó.

La tesis dedica un capítulo a estudiar el origen, la evolución legislativa y las causas del fracaso de los Patrimonios Municipales de Suelo (PMS), creados en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, para prevenir, encauzar y desarrollar la expansión urbana de las poblaciones con más de cincuenta mil habitantes o capitales de provincia. A estos efectos se preveía que los municipios crearan sus propios patrimonios a través de diferentes modalidades: presupuestaria, expropiación e incorporación de los bienes de propios.

Un año después, estos patrimonios fueron regulados por la Ley del Suelo de 1956 en los Artículos 72 a 75, y se le añadió una novedad importante: obligó a los municipios a dar una dotación económica, equivalente al 5% del presupuesto ordinario, para constituir el respectivo Patrimonio Municipal de Suelo y formar un Presupuesto Especial de Urbanismo (Artículo 176).

El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 obligó a incorporar a estos patrimonios el resultado de las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico, en parcelas o en su equivalente económico; a saber, se instauró la monetarización de dichos aprovechamientos, que se ingresarían como efectivo en los municipios con la condición de que se destinen a los objetivos y fines que la ley tiene establecidos.

Sin duda, la monetarización de los aprovechamientos urbanísticos ha sido una de las causas del incumplimiento de los objetivos de estos patrimonios, fundamentalmente porque estos ingresos deberían destinarse a financiar inversiones propias o a incrementar los mismos; es decir, para el control de estas partidas debe existir una contabilidad presupuestaria que controle la correlación entre los ingresos derivados de la gestión urbanística y los gastos que, de conformidad con la normativa aplicable, se puedan hacer con estos ingresos.

Para la debida verificación de los ingresos y gastos legalmente autorizados, se exigirá llevar un adecuado sistema de control del Gasto con Financiación Afectada (GFA) y calcular las posibles desviaciones financieras

que incidirán, en su caso, en el resultado presupuestario y/o en el remanente de tesorería.

La institución que inicialmente estaba dedicada a encauzar el urbanismo de la ciudad e impulsar la construcción de viviendas protegidas se fue desvirtuando, dedicando los ingresos a la financiación de los presupuestos ordinarios.

En estos últimos años, según la información que facilita el Ministerio de Hacienda y el epígrafe correspondiente a ingresos asociados a la actividad urbanística, hay **dos** partidas: la correspondiente a la monetarización del aprovechamiento urbanístico, que se refleja en la cuenta **397.10**, y la de enajenación de terrenos, denominada así en el **Artículo 60**.

Estas dos cuentas, en los años 2005 y 2006, suponían unos ingresos de más de 3000 millones de euros, cifra que comenzó a bajar en 2007 a 2500 millones y a partir de aquí se registró un descenso considerable hasta llegar, en 2013, según los últimos datos publicados, a 218 millones de euros. Dicha caída está relacionada con la enorme caída del mercado inmobiliario.

Estos ingresos debían destinarse a los objetivos y fines previstos legalmente, pero de los datos del Ministerio de Hacienda lo único que sabemos es la cifra de ingresos por esos conceptos. Para saber si se cumplió con su destino hay que referirse al informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de 2004.

Dicho informe de fiscalización acreditó los incumplimientos y detectó múltiples irregularidades que llevaron a la conclusión de que sobre estos patrimonios se producía una escasa fiscalización interna y externa. Esa falta de regulación contable - administrativa ha provocado que gran parte de estos ingresos procedentes del PMS haya sido destinado a la financiación ordinaria del presupuesto municipal.

Por lo que se refiere a los gastos con financiación afectada, el Tribunal de Cuentas, en su informe de 2004, respecto a los 144 ayuntamientos analizados, concluye que 103 han manifestado que afectan los ingresos de los

PMS a programar gastos con financiación afectada (GFA) y que 41 no llevan este seguimiento.

Pero de los 103 ayuntamientos, solo 87 tienen realmente identificadas todas las partidas de gastos afectado y de estos últimos 87 Ayuntamientos no en todos los casos las afectaciones corresponden con destinos previstos para estos Patrimonios establecidos en las diferentes normas, sino que incluyen otros gastos municipales que no corresponden con finalidades de interés social derivadas del planeamiento vigente en cada municipio.

La consecuencia de esta falta de control es que mediante una enmienda de adición presentada por el Partido Popular en el Senado se modificó el Artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, añadiéndole un nuevo apartado 5 para permitir a los municipios que dispongan de un patrimonio público de suelo (durante un plazo de diez años), para que lo puedan destinar a reducir la deuda comercial y financiera del Municipio bajo determinados requisitos.

Se puede concluir que el fracaso de esta institución se debe a la falta de fiscalización y también a una ineficaz intervención de la Jurisdicción a Contenciosa-Administrativa al momento de restablecer la legalidad incumplida.

UNDÉCIMA

La ordenación urbana en sus diferentes fases de planificación, gestión, urbanización, edificación y cesión de calles y espacios públicos, son fuente de financiación municipal, ya que la Hacienda Municipal extrae de cada fase la riqueza económica que se produce en la misma.

En periodo transcurrido desde la primera Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864 hasta la Ley de Haciendas Locales 1988 se produce la transición de una fiscalidad financiadora e incentivadora del urbanismo a ser el urbanismo la principal fuente de tributación municipal.

En efecto, en el proceso de ordenación urbana, que comprende las fases de planificación, gestión, urbanización, edificación terminada y ocupación

del suelo y subsuelo, la Hacienda Municipal procede a gravar con los correspondientes impuestos y tasas la riqueza urbana.

Desde el mismo momento en que se produce la planificación municipal, es decir, el Plan General de Ordenación Urbana, ya existen consecuencias tributarias en los ayuntamientos. Se transforman bienes de naturaleza rústica en bienes de naturaleza urbana o urbanizables (en determinados casos) sujetos al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana y al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU). Este último sujeta a tributación hasta las transmisiones de los suelos que tengan la consideración de urbanos a efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI).

Por lo tanto, la aprobación del planeamiento tiene como consecuencia que los ingresos por IBI y IIVTNU aumenten debido al incremento inmediato de las valoraciones de los bienes.

En la fase de **gestión** del planeamiento hay dos efectos fiscales, uno, poco apreciado, referido al Impuesto sobre el Valor Añadido, que devenga la realización de las obras y que los municipios cobrarán a través de su participación en los ingresos del Estado; y otro, más importante, referido a la nueva Valoración Catastral que se produce en las parcelas concretadas y adjudicadas, y que repercute de forma importante en la Base Imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En la fase de construcción se produce también la correspondiente tributación, a través de las tasas por licencia de obra y primera ocupación, y por el Impuesto De Construcciones, Instalaciones y Obras.

En la edificación terminada es donde los municipios encuentran su principal fuente de tributación, pues gravan la propiedad y el usufructo de las viviendas. Es un impuesto de tenencia y, por lo tanto, perdurable en el tiempo y exento de las posibles crisis del sector inmobiliario.

Por último, en el aprovechamiento del dominio público municipal del suelo, vuelo y subsuelo, el municipio también encuentra una fuente ingresos,

pues grava con diferentes tasas dichos aprovechamientos. En el montante de ingresos fiscales, estos suponen un 11% sobre ingresos no financieros.

DUODÉCIMA

Los suelos urbanizables programados han sido objeto de una nueva regulación a efectos de su asimilación a suelos de naturaleza urbana en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y, en consecuencia, en el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La Ley del Catastro Inmobiliario asimila a suelos de naturaleza urbana a algunos suelos urbanizables. La concreción de estos ha tenido una evolución que ha dado lugar a diferentes redacciones del articulado de dicha ley, en especial en los años 2002, 2004 y 2006.

La Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 30 de mayo de 2014, en recurso de casación en interés de la ley, deja asentado el siguiente criterio:

*Que sólo pueden considerarse bienes urbanos a efectos catastrales, los inmuebles considerados por el Plan General como urbanizables cuando el desarrollo de su actividad de ejecución **no** dependa de la previa aprobación del instrumento urbanístico que tiene por finalidad su ordenación detallada.*

Como consecuencia de dicha sentencia, se aprobó la Ley 13/2015 de 24 de julio de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004 de 5 de marzo.

Como consecuencia de esta ley, la letra b, apartado 2 del Artículo 7 de la Ley del Catastro quedó redactada de la siguiente forma:

Los terrenos que tengan la consideración de urbanizables o aquellos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística aprobados prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, siempre que se incluyan en sectores o ámbitos espaciales delimitados y se hayan establecido

para ellos las determinaciones de ordenación detallada o pormenorizada de acuerdo a la legislación urbanística.

Es decir, la Ley responde a este nuevo criterio jurisprudencial, por lo tanto, la nueva redacción del Artículo 7.2. B establece de forma clara que suelos son considerados urbanos a efectos de su asimilación a suelos de naturaleza urbana en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

DECIMOTERCERA

El impuesto municipal sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, que produce un 3,5% de media de los ingresos municipales no financieros, debe ser revisado para adecuar el hecho imponible del impuesto a la realidad económica y no someter a tributación las ventas con pérdida.

La crisis inmobiliaria trajo consigo una disminución considerable en el precio de la vivienda; así, se puede estimar que las compradas entre los años 2006 – 2008 tienen, en la actualidad, una depreciación de aproximadamente el 50%.

El hecho imponible de este impuesto, de acuerdo con el Artículo 104 de la Ley de Hacienda Locales, está constituido por el incremento de valor que experimenten los terrenos y que se manifiesten a consecuencia de la cesión de la propiedad por algún título, constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce o limitativo del dominio sobre los referidos terrenos.

La base imponible se calcula aplicando al valor catastral del suelo un porcentaje que viene dado en función de los años transcurridos entre la adquisición y la venta del inmueble. En la actualidad, se están dando casos en donde las ventas se realizan por un menor precio que el de compra, produciéndose, por tanto, una pérdida del valor.

Al determinarse la base imponible de forma objetiva, en función del valor catastral y sin tener el resultado de ganancia o pérdida de la operación, se

están dando casos en cuales se está grabando una compraventa donde no existe incremento de valor, y por lo tanto no se está produciendo el hecho imponible del impuesto.

Por otra parte, muchas viviendas adquiridas con créditos hipotecarios fueron objeto de dación en pago o de subasta en ejecución hipotecaria, con unos valores de cesión y de adjudicación inferiores al precio de adquisición.

Ante esta situación de injusticia, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de Aprobación de Medidas Urgentes para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficacia modificó la Ley Reguladora de Haciendas Locales, con efectos desde el 1 de enero de 2014, incluidos los hechos imponibles anteriores a dicha fecha no prescritos.

En dicha modificación se añade la letra C al Artículo 105.1 de la Ley de Haciendas Locales, con la exención en los incrementos que se manifiesten como consecuencia de las transmisiones realizadas por personas físicas en pago por la cancelación de deudas garantizadas con hipoteca. Asimismo, estarán exentas las transmisiones de la vivienda en que concurren los requisitos anteriores, realizadas en ejecuciones hipotecarias, judiciales o notariales.

El problema está planteado ahora en las compraventas normales, cuando en la transmisión no se produce un incremento de valor, sino todo lo contrario; es decir, cuando se realiza por un precio menor al pagado en la adquisición.

La cuestión de la sujeción al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en las ventas de viviendas y solares con pérdidas se está planteando ante numerosos tribunales. Se cuestiona si se debe someter al citado impuesto las transmisiones patrimoniales que no han pasado por un verdadero incremento de valor en los terrenos, sino todo lo contrario; es decir, que han sufrido una pérdida como consecuencia de que el valor de la venta es inferior al valor de compra.

El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sienta los siguientes **criterios** en varias sentencias.

En un caso concreto, cuando se acredite y pruebe que no ha existido en términos económicos reales incremento alguno, no tendrá lugar el presupuesto de hecho fijado por la ley para configurar el tributo (Artículo 104 de la Ley de Hacienda Locales). Y este no podrá exigirse por más que la aplicación de la regla del 107.2 establezca teóricos incrementos.

En la actualidad, se está discutiendo si las ventas con pérdidas están sujetas a este impuesto y si su sujeción puede ser una causa de inconstitucionalidad por vulnerar el Artículo 31 de la Constitución.

En este sentido, ya se han planteado dos cuestiones de inconstitucionalidad. La primera, promovida por el Tribunal Contencioso Administrativo Nº 3 de San Sebastián (Auto de fecha 5 de febrero de 2015) y la segunda por el Tribunal Contencioso Administrativo Nº 22 de Madrid (Auto de fecha 15 de diciembre de 2015).

Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas se refieren a los Artículos 107 y 110.4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Los motivos en que se fundan tales planteamientos se refieren a la posible infracción del Artículo 31 de la Constitución, que consagra el principio de Capacidad Contributiva; al Artículo 14, en cuanto a que la aplicación de dichos preceptos puede generar situaciones de justificada desigualdad; y al Artículo 24 de la Constitución Española, al proscribir la norma cualquier género de prueba en contrario.

DECIMOCUARTA

EL Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el tributo que más ingresos proporciona a la Hacienda Municipal, pero también es el más complejo, especialmente en la determinación de la base imponible-valor catastral del inmueble. Se pueden producir situaciones injustas que atentan contra los principios constitucionales de Capacidad Económica (Art.31) y Tutela Efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (Art. 24).

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles es un impuesto obligatorio, de gestión compartida entre el Estado y los Ayuntamientos.

La gestión del impuesto tiene dos fases. La primera, que se denomina gestión catastral, está a cargo del Estado (Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda) que se encarga de fijar, a través de las ponencias de valores, los precios catastrales de los diferentes inmuebles y el padrón municipal del impuesto. Las ponencias de valores solo podrán modificarse transcurridos 5 años desde la entrada en vigor de los anteriores valores catastrales, y en todo caso a partir de los 10 años desde dicha fecha.

La segunda fase se denomina gestión tributaria del impuesto, y se refiere a las competencias que tienen los ayuntamientos de fijar los tipos impositivos del impuesto que, aplicados a la base imponible o liquidable, obtendrán la correspondiente cuota tributaria a favor del ayuntamiento.

La intervención del Estado en la fijación del valor catastral y, por lo tanto, en la Base Imponible del Impuesto como el elemento más importante y complejo, tiene por objeto unificar a nivel nacional los criterios para la determinación de los valores catastrales de todos los inmuebles sujetos a tributación. Es, por tanto, una exclusiva competencia estatal que se ejerce a través de la Dirección General del Catastro.

La gestión tributaria del impuesto realizada por los ayuntamientos no presenta problemática alguna, ya que la gestión municipal se limita: a establecer los tipos impositivos dentro de un arco que marca la propia legislación estatal, a determinar las exenciones o bonificaciones de competencia municipal, a realizar la recaudación y liquidación del impuesto y al resolver los recursos sobre cuestiones que afecten precisamente a esa gestión tributaria.

Centrándonos en el análisis de la conclusión, **vamos** a ver la justificación de la misma. Para ello se establecen de tres apartados en los que el impuesto plantea problemas:

En primer lugar, incumplimiento por parte de la administración del Estado en la revisión anual del módulo **M**, que refleja el valor en venta del producto inmobiliario de uso residencial colectivo, categoría edificatoria media en un municipio de carácter medio. Recoge las variaciones experimentadas en un determinado período de tiempo en el valor de mercado de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Sirve para calcular los valores del suelo y las construcciones, en conformidad con la norma 16 del Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio.

De conformidad con el Artículo 2 del Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, el Ministerio de Economía y Hacienda aprobará anualmente un módulo de valor **M** que servirá de base a los del suelo y construcción para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, y cuya incidencia en los valores catastrales se producirá en los supuestos previstos en los Artículos 70 y 71 de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales.

Pues bien, a pesar de lo que establece en dicha norma, lo cierto es que el último módulo M aprobado fue por orden del Ministerio de Economía y Hacienda (1213/2005 de 26 de abril) y fijó dicho módulo, en artículo único, en 1000 €/m².

La jurisprudencia del TS, en Sentencia de 20 de diciembre de 2005, ha considerado que solamente se deberá aprobar su nuevo coeficiente M cuando

se comprueben variaciones sustanciales en el valor de los inmuebles. Lo contrario equivaldría a exigir que cada año se aprobará un mismo coeficiente, pese a no haberse registrado variaciones. En materia tributaria, la jurisprudencia del TS acepta que, establecido un canon, tasa, tipo impositivo, etc., debe entenderse vigente en los siguientes ejercicios hasta que se produzca su modificación, previa aprobación de la normativa correspondiente.

La sentencia señala que tal interpretación únicamente resultaría lesiva para el interés del particular, contribuyente en el IBI, si se hubiese acreditado que el valor no se ha revisado a la baja, pese a haber tenido lugar disminuciones de valor de mercado significativas del conjunto de bienes inmuebles afectados por la Ponencia.

En las actuales circunstancias, parece claro que hay una depreciación importante del precio de la vivienda, por lo que dicho módulo se debería haber revisado para acomodarlo a la coyuntura actual de mercado, pues desde el 2008 los bienes inmuebles y, en particular, las viviendas, han experimentado un descenso de aproximadamente un 50% respecto al valor de dichos años, lo que supone un incumplimiento normativo claro respecto a la normativa catastral.

En segundo lugar, la insuficiencia de rango normativo se refiere al coeficiente 0,5 de Referencia Mercado (RM).

Respecto a este coeficiente, hay que decir, en primer término, que mientras el mercado inmobiliario ha estado en alza no ha producido ningún problema con respecto a la aplicación (o no) de este coeficiente, pues la prudencia de los valores catastrales llegaba a un nivel que nunca superaba el 50% del valor de mercado, pero hoy día esa equivalencia no se produce en muchos casos.

EL Artículo 66.2 de la Ley de Haciendas Locales, hoy Artículo 23,2 de la Ley del Catastro Inmobiliario de 2004, establece que el valor catastral de los inmuebles no podrá superar al valor de mercado (entendiendo por tal el precio más probable por el cual podría venderse entre partes independientes un

inmueble libre de cargas) a cuyo efecto se fijará mediante orden del Ministerio de Hacienda un coeficiente de referencia mercado para los bienes de una misma clase.

En cumplimiento de esta norma, la orden ministerial de 14 de octubre de 1998 establece que a la valoración catastral de bienes inmuebles de naturaleza urbana se aplicará el coeficiente de relación a mercado (RM), que será el 0,5.

La jurisprudencia no tiene un criterio claro sobre este tema, pues hay STS que admiten que el valor catastral debe ser la mitad del valor de mercado STS 1460/2015 y 6260/2012 (sobre bienes inmuebles de características especiales) y otras que no entran en el tema o lo consideran como una mera referencia. La STS 3506/2011 de 27 de mayo indica que la norma exige que el valor catastral no supere al valor de mercado, y esto no significa que el valor final resultante deba calcularse en la mitad de mercado (FJ. 1), por su parte, la STS 5149/2014 sostiene que el valor de mercado es la premisa, el referente y el límite máximo que el valor catastral nunca ha de poder sobrepasar.

Algunos autores, como Monchón y Vázquez, mantienen que sobre este tema existe una insuficiencia de rango normativo, ya que al tratarse de un elemento fundamental de la base imponible el coeficiente RM debería estar amparado por el principio de Legalidad (Artículo 31.3 de la Constitución) y debería integrarse en la normativa técnica de valoración, actualmente Real Decreto 1020/1993 de 25 de junio. Para García Monco surge la duda si en la determinación de la base imponible del impuesto se cumple la reserva de ley en materia tributaria.

En tercer lugar, no se puede recurrir el recibo anual a pesar de que este contenga una base imponible que no cumple la ecuación: Valor catastral = valor de mercado x 0,5

El tema que se plantea es que la valoración catastral solo es recurrible en el momento de la notificación individual resultante de la ponencia de valores. El valor catastral puede guardar en ese momento la relación: valor catastral = valor de mercado x 0,5; pero como las ponencias de valores pueden tener una

duración de diez años, se puede dar el caso que en este intervalo de tiempo el valor catastral no guarde dicha relación.

En una circunstancia sobrevenida de crisis del mercado inmobiliario, el valor catastral de muchos inmuebles no se correspondería con la fórmula dicha. En este caso, la solución no pasaría por una posible impugnación del recibo anual por contener elementos esenciales del mismo, contrarios al ordenamiento jurídico.

Este recurso, que debería ser visto en la vía económico administrativa ante el catastro (por ser un elemento de la gestión catastral del impuesto), no encaja en la legislación actual, pues una vez adquirida con firmeza la ponencia de valores en general o la notificación individual, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y las resoluciones del Tribunal Económico-Administrativo Central tienen vedada cualquier posibilidad de recurso del recibo anual, pues las ponencias de valores no son normas de carácter general (que admiten el recurso indirecto contra los actos de aplicación de la norma), sino actos administrativos una vez firmes cierran esta posibilidad.

El único cauce de solución pasaría por la aplicación de las previsiones del Artículo 32.2.b) de la Ley del Catastro Inmobiliario en el sentido de que los ayuntamientos soliciten una actualización, en este caso, a la baja de los valores catastrales, cumpliendo los siguientes requisitos:

- Que hayan transcurrido cinco años.
- Que se pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre los valores de mercado y los que sirvieron de base para la determinación del valor catastral.

Este es el caso del Ayuntamiento de Madrid, donde la bajada del valor real de determinados barrios es igual o superior al 20% del valor catastral asignado hasta ahora, según un estudio realizado por la Dirección General del Catastro.

Pero este supuesto deja en manos del ayuntamiento la solución y además tiene que afectar prácticamente a todos los inmuebles del municipio o a parte de ellos

En definitiva, se puede concluir que la falta de rigor y de seguridad jurídica en la determinación de la base imponible del impuesto atenta contra los principios constitucionales de capacidad contributiva y tutela efectiva de los intereses legítimos antes los juzgados y tribunales.

DECIMOQUINTA

Las tasas municipales por ocupación del dominio público municipal, compuesto por el suelo, subsuelo y vuelo, constituyen un capítulo importante en los ingresos municipales (11-12% de los ingresos fiscales). Un análisis de la tasa por ocupación del suelo en el Ayuntamiento de Madrid demuestra que esta debería ajustarse al alza para cumplir las previsiones del Artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales.

Las cesiones de las calles, parques y demás espacios que contempla el planeamiento urbanístico son fuentes de ingresos municipales, pues la utilización pública de estos espacios genera importantes ingresos a los ayuntamientos a través de la tasa por ocupación del suelo, subsuelo y vuelo público.

En los últimos años, los ingresos de los ayuntamientos a nivel nacional por este tipo de tasas han aumentado de un 7-8% a un 11%, según los datos publicados por el Ministerio de Hacienda.

Hemos analizado los datos del Ayuntamiento de Madrid correspondiente al presupuesto de 2016. Si bien es cierto que se recogen varios conceptos, los ingresos por tasas relacionadas al aprovechamiento del dominio público municipal, suponen un 50% de este capítulo.

En efecto los conceptos por la tasa municipal por estacionamiento de vehículos, por entrada de vehículos, empresas explotadoras de servicios de

suministros, terrazas y compensación de Telefónica S.A. ascienden 150.000.000 € de los 306 030.428 € que supone todo el capítulo de tasas y contribuciones, y que a su vez supone el 11,36% de los ingresos fiscales del Ayuntamiento de Madrid.

El único análisis que se ha podido realizar para comprobar si el importe de la tasa por ocupación del dominio municipal se ajusta a lo previsto en el Artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales ha sido el correspondiente a la **tasa por terrazas**, pues en este caso tenemos un criterio comparativo entre lo que se cobra por la tasa de ocupación y el precio del alquiler de un local del local comercial en la misma zona donde se ocupa el dominio público municipal.

A pesar de que su importe de los ingresos por este concepto no es muy significativo (9.000.000 €), nos sirve como referencia a efectos de comprobar si, en este caso, el coste de la tasa se ajusta a las prescripciones legales; es decir, se tomará como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización.

En efecto, los aprovechamientos del dominio público por terrazas se realizan fundamentalmente para establecimientos de hostelería y, tal como está regulada la tasa en dichas ocupaciones, se pueden realizar cerramientos, vertical, cubierta e incluso existe la posibilidad de poner tarimas, con lo cual nos podemos encontrar con un verdadero local comercial en la zona.

El análisis comparativo realizado entre el coste de la tasa municipal, incluidos los incrementos por los cerramientos, cubiertas y tarima, más lo que costaría un alquiler en la zona, se llega a la conclusión de que la tasa municipal que se abona anualmente por una instalación en la vía pública perfectamente cerrada y con la misma utilidad que un local comercial supone un coste de entre el 25% - 40% del precio de alquiler de un local en la misma zona.

Por lo tanto, en Madrid, la tasa por ocupación del Dominio Público Municipal no se ajusta al Artículo 24 de la Ley de Haciendas Locales para determinar el coste de la tasa.

BIBLIOGRAFIA

- ALCÁZAR MOLINA, MANUEL y ARIZA LÓPEZ FRANCISCO JAVIER. **Situación Actual de la Valoración Rustica en España: Propuesta de un modelo alternativo.** Revista *CT Catastro*, octubre 2004.
- ALONSO GIL, MIGUEL. **Hacienda Autonómica y Local: El Impuesto Sobre Construcciones Instalaciones y Obras.** Universidad Carlos III
http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/hacienda-autonomica-y-local/resumenes-de-contenidos/resumen-contenidos-rc/RC-F-013_LeCCion-13.pdf.
- ALIAS CANTÓN, MANUEL “**Efectos de la sentencia de 30 de mayo de 2014 en la aplicación de lo de los tributos locales**”, *Crónica Tributaria*, Boletín de Actualidad 3/2014, Instituto de Estudios Fiscales.
- ALVAREZ GONZÁLEZ, ELSA MARÍA. **El Nuevo Destino de los Patrimonios Municipales de Suelo**, *Revista Andaluza de Administración Publica* nº 88, año 2014.
- ANDRES LOPEZ, GONZALO. **De las Ordenanzas Municipales al Primer Plan de la Democracia: Origen y Evolución del Planeamiento Urbano en la Ciudad de Burgos.** *Revista de la Institución Fernán Gómez* 1999/2 Año 78 nº 219.
- ANGULO TEJA, MARIA del CARMEN. **La Hacienda Española En El Siglo XVIII. Las rentas provinciales.** Centro de estudios Constitucionales, Historia de la Sociedad Política, Madrid, 2002.
- ARAGONÉS BELTRÁN, EMILIO. **Ordenanzas reguladoras de los tributos locales (tasas, contribuciones especiales e impuestos)**, *QDL Cuadernos de Derecho Local* (Fundación Democracia y Gobierno Local), nº 20, de junio de 2009.
- ARNAU BERNIA V “**La Afectación de Recursos del Patrimonio Municipal del Suelo a su Conservación y Ampliación**” en *Revista de Estudios de la Administración Local* nº 286-287 de 2001.
- ARTOLA, MIGUEL. **La Hacienda del Antiguo Régimen**, Alianza Editorial/Banco de España. Madrid 1982.
- BASSOLS COMA, MARTIN. **Génesis y evolución del derecho urbanístico Español**, Ed. Montecorvo, Madrid 1973.

- BELMONTE MARTÍN, IRENE. *Gestión Tributaria Local en España: Algunas propuestas solidarias del Estado del Bienestar ante la crisis global*:
- BLASCO DIEZ, JOSÉ LUIS. **Ordenanza Municipal y Ley**, Ed, Marcial Pons, año 2001 Madrid.
- BRANDIS, DOLORES. **El Paisaje Residencial en Madrid**. Ed Ministerio de obras públicas, Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo. Madrid 1983.
- CAAMAÑO DOMINGUEZ, FRANCISCO. **“Autonomía Local, Subsidiaridad y Constitución”**
<http://old.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>
- CALVO ORTEGA, RAFAEL. **Curso de Derecho Financiero. Parte Primera Derecho Tributario Parte General**, 10ª edición, Thomson – Civitas.
- CALVO ORTEGA RAFAEL. **Crisis Fiscal de los Municipios. Líneas de un replanteamiento Estudio Madrid 2010**. Ed. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y Dykinson, S.L., 2010.
- CALVO SALES, TERESA. **El Impuesto Sobre Construcciones Instalaciones y Obras. La mayoría de edad del ICIO**, Ed. la Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 2007.
- CAMARERO- BULLON, CONCEPCION. **“Averiguarlo todo de todos: El catastro de Ensenada”** *Revista de Estudios Geográficos*. Consejo Superior de Investigaciones científicas.Vol.63, nº 248-249. (2002)
- CAMARERO – BULLON, CONCEPCION. **Informe del Consejo de Hacienda a Carlos III sobre el Catastro de Ensenada**, *Revista CT Catastro*, Julio 2004
- CAMARERO- BULLON, CONCEPCIÓN. **“El Catastro en España siglo XVIII**, *Revista CT Catastro*, julio 2004.
- CANDELA TALAVERO, JOSE ENRIQUE. **Los Pecios Públicos en la Administración Local**, *Revista CENCI* número 11. Abril-junio 2011.
- CARCELLER HERNÁNDEZ, ANTONIO, **Instituciones de Derecho Urbanístico**, Ed. Montecorvo, S.A., 5.ª Edición ,1992.

- CÁRDENAS ESPEJO, FRANCISDCO. **Ensayo sobre la Historia de la Propiedad Territorial en España**, Imprenta de J. Noguera, a cargo de M. Martínez, Madrid 1873.
- CASTAN TOBEÑAS, JOSÉ. **Derecho Civil Español Común y Foral**, Tomo Segundo Derecho de Cosas, Volumen Primero: Los Derechos Reales en General: El Dominio la Posesión, Décima Edición, Ed. Reus. Madrid 1971.
- CANO MURCIA, A. **Proyectos de Obras de Urbanización, Comentarios, Legislación, Jurisprudencia Consultas y Formularios**, Ed la Ley y el consultor de los Ayuntamientos segunda edición Madrid 2008.
- CASAUS BALLESTER, MARIA.J. **“La Repercusión del Decreto de 1811 y la Ley de 1823 en los Señoríos Nobiliarios a través de la casa ducal de Híjar”** *Archivo Ducal de Híjar*, Archivo Abierto
<http://www.archivoducaldehijar-archivoabierto.com/articulos/ad028.pdf>
- CABALLEIRA RIVERA, MARIA TERESA. **“El Nuevo Conflicto en Defensa de la Autonomía Local ante Tribunal Constitucional”**, Revista Xuridica Galega nº 24, 1999.
<http://www.rexurga.com/pdf/COL120.pdf>
- CERDA, ILDEFONSO. **Reforma y Ensanche de Barcelona: Plan económico. Resumen y fiel extracto del que ha propuesto para la realización de su proyecto don Ildefonso Cerdá 1860**, reproducido por el Instituto de Estudios Fiscales en Teoría General de la Urbanización, Tomo Tercero Madrid 1968.,
- DE CASTRO Y BRAVO, FEDERICO. **Derecho Civil de España Parte General**, Tomo. Primero Ed. Instituto De Estudios Políticos, Madrid 1955.
- DE LA PEÑA VELASCO, GASPAR. **Sistema Fiscal Español (Impuestos Estatales Autonómicos y Locales)**, Ed. Iustel, 2ª Edición)
- DESDENTADO DAROCA, EVA. **Dominio público viario” dentro de la obra colectiva Derechos de los Bienes Públicos** segunda y edición dirigida por González García, Julio V. Ed Tirant lo Blanch, Valencia año 2009
- DELGADO PIQUERAS F. **Novedades del Régimen Básico de los Patrimonios Públicos de Suelo**. En la obra OLMO ALONSO, J. (coord.). Urbanismo y Vivienda. El Derecho Urbanístico del Siglo XXI, Madrid: Reus, 2008

- DIEZ- PICAZO, LUIS Y GULLÓN BALLESTEROS, ANTONIO. **Sistema de Derecho Civil, Volumen III. Derecho de cosas y Derecho Inmobiliario Registral.** Ed Tecnos, séptima edición
- ESTAPÉ RODRÍGUEZ, FABIÁN. **La Reforma tributaria de 1845: Estudio preliminar y consideraciones sobre sus precedentes inmediatos,** Ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2001.
- EGEA RECHE, MÓNICA. **Tres Cantos en el Contexto de las Nuevas Ciudades: De Actur a Municipio Independiente.** *Tesis doctoral.* Universidad Complutense, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Director de la Tesis Dr. D. Salustiano del Campo Urbano, Catedrático de Sociología
- ESCUDERO, JOSÉ ANTONIO. **Curso de Historia del Derecho: Fuentes e Instituciones Político–Administrativas,** Segunda edición revisada. Madrid 1995.
- FARFÁN PÉREZ, JOSE MANUEL. **La Hacienda Local Ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local,** *Revista El Derecho* 1 de marzo de 2014
- FERNANDEZ FARRERES, GERMAN. **Tratado de Derecho Municipal,** tomo II dirigido por Santiago Muñoz Machado, tercera edición Ed, Iustel Madrid 2011.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, ANTONIO. **Arquitectura y Espacio Urbano de Madrid siglo XIX: La Evolución Social de Madrid en la Época Liberal.** Ciclo de conferencias Ayuntamiento de Madrid y Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid 6-7 de octubre de 2008. Ed. Museo de historia de Madrid, 2008
- FERNANDEZ MIRANDA, JORGE. **El Régimen Especial de Madrid como Gran Ciudad y Capital del Estado.** Ed. Iustel, Madrid 2007.
- FERNÁNDEZ MIRANDA, JORGE. **El principio de autonomía local y la posible superación de la teoría de la garantía institucional.** *Revista de Administración Pública* número 175, Madrid enero-abril 2008
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS. RAMON. **El urbanismo concertado y la ley del suelo,** Instituto de Estudios Administrativos, Cuadernos de Administración Publica 2. Primera edición, diciembre de 1974.
- FERNANDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON. **“Las Obras Publicas y el Proceso de Formación del Derecho Administrativo y sus**

Instituciones” *Revista de Administración Pública* 1983 nº 100-102 pág. 2435.

- FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, TOMAS RAMON. **Manual de Derecho Urbanístico**. 21ª edición, Editorial la Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Año 2008
- GALÁN SÁNCHEZ, ROSA MARIA. **Los Bienes Públicos y su Régimen Tributario** dentro de la obra colectiva dirigida por González García Julio V., **Derecho de los bienes públicos** segunda edición página 345 editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 2009
- GALAPERO FLORES, ROSA. **“Tasas por Licencias Urbanísticas”** Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Extremadura, Volumen 22 año 2004
- GALOFRE, JAUME. **“Notas Sobre el Acceso de los Municipios al Tribunal Constitucional en Defensa de la Autonomía Local”**. *Documentos Pi y Sunyer*, nº.3. septiembre de 1997, Edición: Fundación Carles Pi i Sunyer d’ Estudis Autonomíc.
- GALLEGO ANABITARTE. ALFREDO. **La Desamortización de los Montes de Toledo** Ed. Marcial Pons, Madrid 1993.
- GARCÍA, CARMEN. **“Haciendas Municipales y Bienes de Propios: Las reformas de Carlos III”**. *Anales de estudios Económicos y Empresariales*. Vol. I 1986.
- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, LUIS. **Curso de Historia de las Instituciones Españolas: De los Orígenes al Final de la Edad Media**, Ediciones Revista de Occidente, Madrid 1968.
- GARCIA DIAZ, GRACIELA. **“La Contabilización del Patrimonio Público del Suelo de los Ayuntamientos”** en *Revista Auditoria Publica* nº 46, 2088
- GARCIA - MONCO, ALFONSO M. **El impuesto sobre bienes inmuebles y los valores catastrales**, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1999.
- GARCÍA ORMAECHEA, RAFAEL. **Supervivencias feudales en España: Estudio de Legislación y Jurisprudencia sobre Señoríos 1932** Ed. Urgoiti Editores SL: Edición de Pedro Ruiz Torres, Pamplona año 2003
- GARCÍA SANZ, ÁNGE. **“La Propiedad Territorial En Los Señoríos Seculares”**, dentro de la obra colectiva *Historia de la Propiedad en*

España siglos XV-XX. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales Salamanca 3-6 de junio de 1988

- GENOVA GALVAN, ALBERTO: **La Hacienda Local Española. Introducción a su Análisis Jurídico**, Ed Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1985
- GIBERT, RAFAEL. **Historia General del Derecho Español**, Ed. Rafael Gibert, Granada 1968
- GIL GRANDÍO, JUDITH. Informe de intervención de revisión del destino de los aprovechamientos urbanísticos derivados de convenio urbanístico (Interventora General del Ayuntamiento de Alhama de Murcia)
<http://datos.alhamademurcia.es/descargas/1.b.%20Informe%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Aprovechamientos%20Urban%C3%ADsticos%20Definitivo.docx.pdf>
- GONZALEZ BUSTOS, M.A., “**Simplificación administrativa, licencias administrativas y declaración responsable**”, Revista *Jurídica de Catilla* y León, nº 39, mayo 2016.
- GONZÁLEZ GARCÍA, JULIO V. “**Los Patrimonios Municipales de Suelo**” en **El Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid**. Obra colectiva dirigida por Miguel Sánchez Morón. Editorial Lex Nova Valladolid, Primera Edición, octubre 1999.
- GONZÁLEZ ALVARADO, SONIA. **Las raíces del modelo tributario de Martín de Garay, séptimo Congreso de historia económica sección 12, taller** sobre últimas investigaciones en historia del pensamiento económico en España. Zaragoza, 2001.
<http://www.unizar.es/eueez/cahe/raices.pdf>
- GONZÁLES RÍOS, ISABEL. **El dominio público municipal régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios**, Ed. Comares, Granada, año 2001
- GONZALEZ PORRAS, JOSE MARIA. “**La presencia de los principios de la ley hipotecaria de 1861 expuestos y razonados en su excepcional exposición de motivos**”. *Anales* de la Cátedra Bienvenido Oliver de Derecho Registral. Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas y empresariales, Universidad de Córdoba, Vol. 1, Ed. Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- GUARCH PRIETO, ROSARIO. “**Fiscalidad de la Junta de Compensación: Régimen Fiscal de la Junta de Compensación y de**

las Operaciones Relativas a las Mismas”. Revista CEMCI número 8 julio - septiembre 2010.

<http://revista.cemci.org/numero-8/pdf/doc2.pdf>

- GROSSI. PAOLO, **Propiedad y propiedades. Un análisis histórico** Ed. Cuadernos Civitas, Madrid, 1992.
- GONZÁLES RÍOS ISABEL El **Dominio Público Municipal: Régimen de utilización por los particulares y compañías prestadoras de servicios**, Ed Comares, 2ª Edición Granada, 2001
- HERNÁNDEZ DE MARCO, SATURIO. **Patrimonio y Actividad Económica Municipal: Bienes, Actividad Económica, Servicios Públicos, Subvenciones. Doctrina jurisprudencial Casos Prácticos Formularios**. 2 º edición de APP Publicaciones Jurídicas S.L. Pamplona 2010.
- HERNANDEZ MONTALBAN, FRANCISCO. **La abolición de los señoríos en España 1811-1837** Ed. Biblioteca Nueva, Universidad de Valencia, 1999.
- HURTADO LOPEZ, GABRIEL. **Incidencia de la ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el Ámbito Económico Financiero de las Entidades Locales**. Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública de fecha 17 de marzo de 2014.
http://www.famp.es/famp/programas/seminarios_cursos_jornadas/14_AdmonLoc/incidencia.pdf
- HUERGO LORA, ALEJANDRO. **Los Convenios Urbanísticos**, Ed. Civitas, Madrid ,1998
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, FRANCISCO JAVIER. **Obras Públicas e Iniciática Privada**_Ed. Montecorvo S.A. Madrid 1998.
- JIMÉNEZ COMPAIRED, ISMAEL. **“Las Competencias Autonómicas Sobre la Hacienda Local a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31 /2010 de 28 de junio”**. Anuario Aragonés del Gobierno Local. 2009-enero 2010
- JIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, ENRIQUE. **Reflexiones sobre las Haciendas Locales Españolas en un momento de transición, en la obra colectiva La Financiación de los Municipios. Experiencias Comparadas**, Coordinador Gabriel Casado Hierro Ed. Dykinson Madrid 2005.

- LAMPREAVE PEREZ JOSE LUIS. **“Impuestos Estatales y Urbanismo”**. *Revista de derecho Urbanístico*, nº 29 Madrid 1972.

- LANDERO QUESADA, MIGUEL ANGEL A. y GALAN PARRA, ISABEL. **Las Ordenanzas Locales en La corona de castilla como fuente histórica y tema de investigación siglos XIII al XVIII**. *Revista de Historia Medieval* .1982 N° 1. p.241.

- LA PARRA LOPEZ, EMILIO. **“La restauración de Fernando VII en 1814”** *Historia Constitucional*, n. 15, 2014
<http://www.historiaconstitucional.com>

- LÓPEZ FERNÁNDEZ, RAÚL. **Problemas de la Impugnación de las Ponencias de Valores Catastrales**, *Revista CT Catastro* agosto 2013

- LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO F. **Los Patrimonios Públicos de Suelo. En Nuevo Régimen de Suelo**. Monografía de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*. Gracia –Álvarez García, G. Editor, Zaragoza .2007

- LORA-TAMAYO VALLE, MARTA. **Historia de la Legislación Urbanística**. Ed Ministerio de Vivienda, Iustel. Madrid 1º edición 2007.

- LÓPEZ DÍAZ, ANTONIO. **Las Haciendas Locales en España: Situación actual y perspectivas de futuro** en obra colectiva *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local* Civitas- Ed Aranzadi Cizur Menor navarra año 2012Thonson Reuters directores Luis Cosculluela Montaner y Luis Medina Alcor página 309

- LOZANO CUTANDA, BLANCA. **Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Análisis de las principales reformas**. *Diario la Ley* día 24 de septiembre de 2013 número 8155, Sección Tribuna año XXIV.

- LOZANO CUTANDA, BLANCA. Y LOPEZ MUIÑA, ANA. **“El Impuesto sobre Bienes Inmuebles del suelo urbanizable no desarrollado tras la Ley 13/2015 ¿se cumple lo estipulado por la jurisprudencia?”** *Informe de Gómez Acebo & Pombo*, julio de 2015,
<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/el-ibi-del-suelo-urbanizable-no-desarrollado-tras-la-ley-13-2015-se-cumple-lo-estipulado-por-la-jurisprudencia.pdf>

- MARCOS MARTIN, ALBERTO. **Estructura de la Propiedad en la Época Moderna”: Evolución y Variantes Peninsulares**. *Historia de la Propiedad en España, Siglos XV-XX* Ponencia sobre Encuentro Interdisciplinar, Salamanca, ,3-6 de junio de 1988. Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999.

- MALILLA, MARIA. JESUS y FRAX, ESPERANZA. **La Libertad de Industria y Comercio. El derecho de propiedad**, Universidad Autónoma de Madrid en *Revista AYER* nº.34. 1999

- MARTIN FERNANDEZ, JAVIER Y JESUS RODRIQUEZ MARQUEZ. **Manual de Derecho Financiero y Tributario Local**, Ed. Marcial Pons, Madrid 2009

- MARTIN QUERALT, J., **La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas**. Obra colectiva Tratado de Derecho Municipal, tomo IV, dirigido por Santiago Muñoz Machado, Ed. Iustel, Madrid 2011.

- MARTÍN QUERALT. J, GARCÍA MORENO.A **“Los Impuestos Locales”**. Obra colectiva **Manual de Derecho Tributario**. Directores Juan Martín Queralt, José Manuel Treviso López, Antonio Cayón Galiardo, Ed. Thomson Aranzadi, 2004.

- MARTIN RODRIGUEZ, JOSE MIGUEL. **La participación de las entidades locales en los tributos de las Comunidades Autónomas; la hora de la verdad**, Revista QDL nº 24, Fundación Democracia y Gobierno Local octubre de 2010.

- MARTÍN VALDIVIA, SALVADOR. **Patrimonios Municipales de Suelo: ¿Punto y Final?** *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, nº 32, septiembre-diciembre 2014

- MARTÍNEZ GARCÍA, JOSÉ IGNACIO. **Aspectos Tributarios y Económicos Del Urbanismo editorial**, Ed. Bayer Hermanos SA. Barcelona 2001.

- MARTÍNEZ NEIRA, MANUEL. **“El municipio controlado. Los Reglamentos de Propios y Arbitrios en las Reformas Carolinas”**. *Revista América Latina en la Historia Económica* Vol.4 nº7 (enero – junio), 1997.

- MARTINEZ MARINA, FRANCISCO. **Juicio Crítico de la Novísima Recopilación**. Imprenta de don Fermín Villalpando, impresor de Cámara de Madrid 1920

- MARTINEZ RUIZ ENRIQUE, MAQUEDA CONSUELO Y DE DIEGO EMILIO
Atlas Histórico de España II. Ediciones Istmo, S.A. 1999.

- MÁS HERNANDEZ, RAFAEL. **El Barrio de Salamanca: Planteamiento Propiedad Inmobiliaria en el Ensanche de Madrid**. Ed. Instituto de Estudios De Administración Local, Madrid 1982

- MARTIN FERNANDEZ, JAIER y RODRIQUEZ MARQUEZ, JESUS. **Manual de Derecho Financiero y Tributario Local.**, Ed. Marcial Pons, Madrid 2009.
- MEDINA GUERRERO, MANUEL. **La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial.** Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2004
- MEDINA GERRERO, MANUEL. **El Principio de Suficiencia Financiera Local: Su Protección Constitucional.** Sevilla marzo de 2003. <http://seminari.fmc.cat/ARXIUS/autors02-03/marc2.pdf>
- MEDINA JURADO, PURIFICACIÓN. **El Patrimonio Público de Suelo como Instrumento de Intervención en el Mercado del Suelo**, *Revista Electrónica CENCI* nº 2 enero - marzo 2009. <http://revista.cemci.org/numero-2/documentos/doc3.pdf>
- MENENDEZ MORENO, ALEJANDRO. **El Poder Tributario de las Corporaciones Locales.** *Jornadas de estudio* sobre Organización Territorial del Estado (Administración Local) Editado por el Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, 1985 Volumen 3
- MENÉNDEZ REXACH, ÁNGEL e IGLESIAS GONZALEZ, FELIPE. **Lecciones de. Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid**, Ed Montecorvo, Madrid 2004
- MENENDEZ REXACH, ANGEL. **“Ordenanzas Municipales y Legislación Urbanística Estatal en el siglo XIX”.** II Simposio de Historia de la Administración, Director Alfredo Gallego Anabitarte. Coordinadores Xose Ramón Barreiros Fernández. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela 5 y 6 de mayo de 1994. Ed. Escolla Galega de Administración Publica, Santiago de Compostela 1995
- MENÉNDEZ REXACH ANGEL. **Contratación y Urbanismo. Contratación y Sistema de Obra Urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización, obra colectiva**, Estudios Sobre La Ley de Contratos del Sector Público, Coords Colas Tenas, Jesús Medina Guerrero, Manuel Fundación Democracia Gobierno Local Institución Fernando el católico, 2009.
- MONCHON LOPEZ, LUIS. **El valor catastral y los impuestos sobre bienes inmuebles y sobre el incremento del valor de los terrenos, Una aproximación al concepto de valor catastral**, Ed, Comares, Granada, 1999
- MORENO BALLESTEROS, VICENTE. **La desamortización de Madoz en Madrid**, *Tesis doctoral* dirigida por el profesor Luis Enrique Otero

Carbajal, Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia Contemporánea Madrid, 2915.
<http://eprints.ucm.es/30090/1/T36055.pdf>

- MORENO BUENO, TOMAS. **Breve crónica de un siglo del Catastro en España (1906-2002)** *Revista CT. Catastro*, agosto de 2008,
- MORENO FERNÁNDEZ, JUAN IGNACIO. **Tasas y Precios Públicos: Algunas Consideraciones a la luz de la Doctrina Constitucional. Obra colectiva, Las Haciendas Locales**, Coordinada por MANUEL MEDINA GUERERO y ANTONIO ARROYO GIL Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, año 2005.
- MOXO SALVADOR., **La disolución del régimen señorial en España**, Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1965.
- NIETO GARCIA, ALEJANDRO. **Los primeros pasos del estado constitucional: Historia Administrativa de la Regencia de María Cristina**, Ed. Ariel Barcelona, 2006
- ORDOÑEZ, ISABEL. **“Crisis inmobiliaria y crisis de ayuntamientos”** fórum libertas. com. Diario Digital día 23 de noviembre de 2007.
<http://www.forumlibertas.com/crisis-inmobiliaria-crisis-de-ayuntamientos/>
- ORDUÑA REBOLLO, ENRIQUE. **Municipios y Provincias: Historia de la Organización Territorial Española**. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública año 2003
- PARADA VÁZQUEZ, RAMON. **Derecho Urbanístico General**, Ed. Marcial Pons, Madrid –Barcelona –Buenos Aires, 2007.
- PARADA VAZQUEZ, R., **Derecho Administrativo I. Introducción Organización Administrativa empleo público**, Ed. Open. Ediciones Universitarias, S.L. 23ª edición 2013.
- PARADA VÁZQUEZ, RAMON. **Derecho Administrativo III: Bienes Públicos. Derecho Urbanístico**, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires 2010.
- PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO y CORDERO FERRERA, JOSÉ MANUEL. **“Las Participaciones Locales en los Tributos de las Comunidades Autónomas. Una revisión crítica”**, *Reunión Internacional de Ciencia Regional*. Badajoz–Elvas, 17-19 de noviembre de 2010.
<http://www.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p239.pdf>

- PEDRAZA CHAPARRO, FRANCISCO. “Análisis crítico de la participación municipal en los tributos del Estado”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*. Serie Claves de Gobierno Local, cuatro.
http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/824/claves04_08_pedraja.pdf?sequence=1
- PERIS GARCIA, PURIFICACION. “Los Nuevos Modelos de Gestión y Revisión Tributaria Local en los Municipios de gran población”. *Ponencia XXXI Reunión de Estudios Regionales*. El Estado Autonómico a debate: Eficiencia, Eficacia y Solidaridad, días 17-18 de noviembre de 2005. Alcala de Henares.
<http://www.aecr.org/web/congresos/2005/ponencias/p74.pdf>
- PESET REIG, MARIANO. Dos ensayos sobre la historia de la propiedad de la tierra, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1998, (Editoriales de Derecho Reunidas)
- PESET REIG, M. ARIANO y BLASCO GIL, YOLANDA. “Redención y Extinción de Censos en el Siglo XIX”, Saitabi. *Revista de Geografía e Historia de la Universidad de Valencia*, nº 42, (1992),
- POVEDA BLANCO, FRANCISCO. Los Impuestos Municipales en España: pasado y presente. Obra colectiva La Financiación de los Municipios: Experiencias comparadas. Coordinador. Gabriel Casado Ollero. Ed. Dykinson S.L, SUMA, Gestión Tributaria de Alicante y Universidad Complutense, Instituto de Derecho Comparado, Madrid, 2005
- RAMALLO MASSANET, JUAN y ZORZOZA PEREZ, JUAN. **La Autonomía y Suficiencia en la Financiación de las Haciendas Locales**
- RUBIO DE URQUIA, JOSÉ IGNACIO. **Comentario a la ley 51/2002 de 27 de diciembre de reforma de la ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales**, *Revista Carta Tributaria- Documentación Comentada*, nº 3, Sección Disposiciones Estatales, quincena del 1 al 15 de febrero de 2003 E-948 editorial CISS.
- RUBIO DE URQUIA JOSÉ IGNACIO y ARNAL SURIA SALVADOR. **Ley Reguladora de las de Haciendas Locales**, Ed. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 1999.
- RUIZ PALOMEQUE, EULALIA. **Ordenación y Transformaciones Urbanas del Casco Antiguo Madrileño Durante los Siglos XIX y XX**. Ed, Instituto de Estudios Madrileños, 1976, Madrid,

- RUIZ TORRES, PEDRO. **Señoríos y Propiedad en la Crisis del Antiguo Régimen**, obra colectiva, Historia de la propiedad en España siglos XV - XX, Encuentro Interdisciplinar Salamanca 3-6 de junio de 1998. Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo y Eugenia Torijano (coord.). Ed Colegio de Registradores DE LA Propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales, 1999.
- RUIZ SERRAMALERA, RICARDO **Derecho Registral inmobiliario: La Inscripción y la Publicidad Registral**. Ed Ricardo Ruiz Serramalera, Madrid, 1979
- SANTOS JULIÁ. DAVIZ RINGROSE Y CRISTINA SEGURA, Madrid, **Historia de una Capital**, Alianza Editorial, 1995
- SANCHEZ GALIANA, CARLOS MARIA, **La fiscalidad inmobiliaria en la hacienda municipal**, Ed Comares, Granada, 2002
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ ÁNGEL “**El Régimen Jurídico del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y rastrojeras**”, En *Redur 3 / Año 2005, Revista Electrónica del Departamento de Derecho de Universidad de La Rioja*.p.109.
- SANCHEZ GALIANA, CARLOS MARIA, **La fiscalidad inmobiliaria en la hacienda municipal**, Ed Comares, Granada, 2002.
- SANCHEZ SALAZAR, FELIPA. “**Derrota de mieses y cercado y acotamiento de tierras: un aspecto del pensamiento agrario de la España del siglo XVIII**”. *Revista española de estudios sociales y pesqueros* Ministerio de Agricultura Alimentación y Medio Ambiente
- SÁINZ MORENO, FERNANDO. **El Subsuelo Urbano**, *Revista de Administración Pública*, nº 122, mayo – agosto de 1990.
- SANCHEZ MORON, M. **Derecho Administrativo Parte General**, Ed. Tecnos, Octava edición, 2012.
- SÁNCHEZ GARCÍA, NICOLÁS. **Tributos Locales: Comentarios y Casos prácticos** Ed. Centro de Estudios Financieros, 5ª edición actualizada a 1 de mayo de 2015, Madrid, mayo de 2015
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, ÁNGEL. **El Régimen Jurídico del Aprovechamiento de Pastos, Hierbas y rastrojeras**, En *Redur 3 / Año 2005, Revista Electrónica del Departamento de Derecho De Universidad de La Rioja*.p.109.

- SANTE RIVEIRA, INES. **Apuntes de Valoración Catastral**, Universidad de Santiago de Compostela (usc). <http://laborate.usc.es/files/apuntes-de-valoracion-catastral.pdf>
- SERNA VALLEJO, MARGARITA. **La protección Registral de la Propiedad; Especial. Referencia a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y a la Doctrina del Tribunal Supremo**, obra colectiva, Historia de la Propiedad en España. Siglos XV-XX Coord. Salustiano de Dios, Javier Infante, Eugenia Torijano, Ed. Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999.
- SIMÓN SEGURA, FRANCISCO y RAUL GUEVARA, ÁNGEL. **La Desamortización Española en el Siglo XIX**, Ed. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. 1973
- SOSA WARNER, FRANCISCO. **Manual de Derecho Local**, Ed. Thomson –Aranzadi 2005
- SUÁREZ PANDIELLO, J. **Crisis Perspectivas y Hacienda Locales**. *Revista Democracia y Gobierno Local* nº 29 primer trimestre de 2014
- TELLO ARAGAY, ENNRIC. **Crisis del Antiguo Régimen y Crisis del Sistema Crediticio: El Fin de los Censos Consignativos en España (1705-1885)**, *V Encuentro Interdisciplinar Historia de la Propiedad: Crédito y Garantía*, Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, Salamanca 31 de mayo a 2 de junio de 2006. Ed, Fundación Registral, 2007.
- TERÁN, FERNANDO. Madrid, Ed. Colecciones MAFRE, 2ª edición, Madrid, junio 1993.
- TERE PÉREZ, ALEJANDRO. **El control externo de del urbanismo**, *Revista Auditoria Publica*: Revista de los órganos autónomos de control externo, nº 52 ,2010
- TOMAS y VALIENTE, FRANCISCO, **Manual de Historia del Derecho Español**, Editorial Tecnos, 4º edición, Madrid 1996.
- TOMAS y VALIENTE, FRANCISCO, **El Marco Político de la Desamortización en España**, Ed. Ariel, Barcelona 1983
- TORIJANO PEREZ, EUGENIA. **Los nuevos propietarios de Ledesma: de la propiedad territorial feudal a la propiedad territorial capitalista**, Ed. Diputación Provincial de Salamanca, 2000.

- VALLEJO POUSADA RAFAEL. **“La Estadística Territorial Española desde 1845 a 1900: ¿Por qué no se hizo un catastro en el siglo XIX?”** *Revista CT Catastro*, octubre 2010.
- VIALTA FERRER, MARIA, TERESA. **La Financiación Local ante La Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**, Anuario de Gobierno Local 2005 Fundación Democracia y Gobierno Local
- VIALTA FERRER, MARIA TERESA. **Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles**, Ed. Maite Vilalta (Ed) Universitat de Barcelona 2015.
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. **El Nuevo Régimen Local General y su aplicación diferenciada en las distintas Comunidades Autónomas**. *Revista Catalana de Dret Públic* número 48 (2014)
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO. **La Autonomía Municipal**, II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander, 2 de febrero de 2007. http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf
- VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, **Nuevo Régimen Jurídico de los Municipios de Gran Población** http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico_organizativo.pdf